



IMPRESA DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

# PATRIMÓNIO URBAN(ÍSTIC)O E DESENVOLVIMENTO

UMA DÉCADA DE ESTUDOS SOBRE  
A DIMENSÃO URBANA DO PATRIMÓNIO

ADELINO GONÇALVES





© AGOSTO 2018. Imprensa da Universidade de Coimbra.

**Autor:** Adelino Gonçalves

**Título:** Património Urban(ístico) e Desenvolvimento:

uma década de estudos sobre a dimensão urbana do património

#### **Edição**

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: [imprensa@uc.pt](mailto:imprensa@uc.pt)

URL: [http://www.uc.pt/imprensa\\_uc](http://www.uc.pt/imprensa_uc)

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

#### **Coordenação editorial**

Maria João Padez de Castro

**Design:** Carlos Costa

**Execução gráfica:** Impressões Improváveis

**ISBN:** 978-989-26-1456-4

**eISBN:** 978-989-26-1457-1

**DOI:** <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1457-1>

**Depósito legal:** 444424/18

GONÇALVES, Adelino Manuel dos Santos, 1970-  
Património urban(ístico) e desenvolvimento :  
uma década de estudos sobre a dimensão urbana do património  
ISBN 978-989-26-1456-4 (ed. impressa)  
ISBN 978-989-26-1457-1 (ed. eletrónica)  
CDU 711

IMPRESA DA  
UNIVERSIDADE  
DE COIMBRA  
COIMBRA  
UNIVERSITY  
PRESS

# PATRIMÓNIO URBAN(ÍSTIC)O E DESENVOLVIMENTO

UMA DÉCADA DE ESTUDOS SOBRE  
A DIMENSÃO URBANA DO PATRIMÓNIO

ADELINO GONÇALVES



# Sumário

PREFÁCIO .....	9
APRESENTAÇÃO .....	17
<b>PARTE I.</b>	
CONCEITO(S) .....	23
<b>CAPÍTULO I.</b>	
A CIDADE EXISTENTE E A CIDADE INTEGRAL, ENTRE A SALVAGUARDA E O DESENVOLVIMENTO .....	23
Conceitos, preceitos e aporias da salvaguarda e da reabilitação .....	25
Salvaguarda do património urbano e desenvolvimento: um encontro difícil .....	35
<b>CAPÍTULO II.</b>	
A DIMENSÃO URBAN(ÍSTIC)A DO PATRIMÓNIO .....	43
<b>CAPÍTULO III.</b>	
QUE PLANO PARA O PATRIMÓNIO URBANO? BALANÇO DAS PRÁTICAS DE REABILITAÇÃO EM PORTUGAL .....	55
O património urbano nos documentos doutrinários: um debate limitado .....	55
O património urbano e o “esquecimento coletivo” em Portugal .....	59
A salvaguarda do património urbano no quadro jurídico .....	66
Abordagens recentes na reabilitação urbana .....	70
Será o património urbanístico um conceito útil? .....	76
<b>CAPÍTULO IV.</b>	
QUE CIDADE PARA O CENTRO DE OLIVEIRA DO HOSPITAL? .....	79

## **PARTE II.**

HISTÓRIA(S).....	85
------------------	----

### **CAPÍTULO I.**

A AVENTURA PORTUGUESA NA SALVAGUARDA DO PATRIMÓNIO (DITO) URBANO E NA REABILITAÇÃO (DITA) URBANA.....	87
Patrimonialização, desenvolvimento e desintegração da cidade antiga.....	87
Cidade (antiga) e democracia: a prática da reabilitação arquitetónica (que vem sendo feita) e o planeamento da reabilitação urbana (que está por fazer).....	142

## **PARTE III.**

VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO: SALVAGUARDA E REABILITAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO .....	169
--	-----

### **CAPÍTULO I.**

CARACTERIZAÇÃO DO NÚCLEO POMBALINO.....	171
Âmbito e composição do relatório.....	171
Objetivos e Metodologia .....	175
Definição de critérios e parâmetros de caracterização.....	177
Síntese informativa .....	182

### **CAPÍTULO II.**

VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO: PLANEAMENTO DE PORMENOR E SALVAGUARDA EM DESENVOLVIMENTO .....	189
Caracterização e anteriores iniciativas de estudo e salvaguarda .....	194
Justificação, definição e delimitação do objeto a salvaguardar.....	198
Princípios e desígnios do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino.....	203
Implementação e atuações .....	216

### **CAPÍTULO III.**

MEMORANDO PARA A CRIAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO DO NÚCLEO POMBALINO.....	221
Enquadramento.....	221
Estrutura Orgânica, Composição e Competências.....	224
Sobre a orientação a seguir .....	226
Sobre os domínios de competências.....	228
Sobre algumas atividades .....	232



## **PARTE IV.**

PROPOSTA(S).....	237
------------------	-----

### **CAPÍTULO I.**

QUESTÕES DE PORMENOR NO PLANEAMENTO DA SALVAGUARDA.....	239
Mais ação do que reflexão.....	239
Sobre a cultura dominante.....	243
Sobre uma cultura necessária .....	253
Sobre a prática possível .....	258

### **CAPÍTULO II.**

ÁREAS URBANAS PARA (RE)HABILITAR AS RELAÇÕES ENTRE CIDADE E PATRIMÓNIO? .....	263
Simplex ou sistemáticas, as operações de reabilitação urbana são (devem ser) integradas .....	263
Expansão e patrimonialização urbana: segregação e degradação dos centros urbanos .....	270
A reabilitação urbana “começa antes de começar” .....	276

### **CAPÍTULO III.**

[(RE)HABILITAR SANTA MARIA] <sup>2</sup> = SALVAGUARDA <sup>2</sup> + DESENVOLVIMENTO <sup>2</sup> .....	279
--	-----

### **CAPÍTULO IV.**

UM PARQUE MINERAL? .....	285
--------------------------	-----

## **PARTE V.**

ABERTURA .....	291
----------------	-----

### **CAPÍTULO I.**

CRIAR ÂNCORAS... PARA FAZER O QUE HÁ MUITO SE SABE QUE DEVE SER FEITO.....	293
O que devia ter sido feito e não se fez .....	294
Ancorar o que há muito se sabe que deve ser feito.....	299

## **PARTE VI.**

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS .....	305
--------------------------------	-----

**PARTE VII.**

BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES DOCUMENTAIS .....	309
Bibliografia .....	311
Documentos doutrinários .....	319
Planos e regulamentos urbanísticos .....	321
Documentos legais .....	323

# Prefácio

Este livro é o resultado de uma saudável revisita do autor ao conjunto de textos que harmonicamente compôs com vista à apresentação, há cerca de cinco anos, da sua dissertação de doutoramento, processo no qual tive o privilégio de ser o orientador. Não é, pois, a publicação de uma mera prova académica, mas o resultado de uma reflexão algo distanciada, por isso matura, sobre o seu resultado, materializada sob a forma que o seu formato menos comum viabiliza, o de *coletânea*. Todavia também não é uma reunião de textos díspares, mas um conjunto orgânico em que o todo é de facto mais do que a soma das partes, ou seja, é uma coletânea com tese, uma composição como o próprio faz questão de vincar.

Não me compete aqui fazer uma outra caracterização dessa tese, redobrar a explicitação dos conceitos fundamentais com que opera [como, p.e., os urban(ístic)o], menos ainda comentá-la, até porque desde logo emergem claros numa leitura atenta do índice. Poderei, contudo, fazer mais alguma luz sobre o seu contexto, ou melhor, sobre o contexto da problemática que aborda, até porque de forma temperada o autor me responsabiliza, direta e indiretamente, logo na “Apresentação” pela sua iniciação neste conjunto de temas & problemas. Porém, e apesar daquela minha escusa, para avançar algo acerca do contexto é necessário destacar uma coisa recorrente em todo o livro, algo que, num primeiro relance, poderá parecer elíptico, mas que na realidade é uma espécie útil de refrão que assume a forma de questão: Recorrendo essencialmente a citações de Nuno Portas, mas também a Fernando Távora, o autor vai vincando como, e por exemplo, se (até) em Portugal há muito se sabe da relevância e como lidar com o património urban(ístic)o, então o que falta para se implementarem as políticas correspondentes? Por várias vezes dá a mesma resposta, colocada de formas habilmente diversas, por vezes também sob a forma de interrogações.

Acresça-se-lhe que, sem que isso seja claramente assumido e apenas com duas exceções cabo-verdianas, o livro é sobre Portugal, ou melhor, os casos de estudo são sempre portugueses, o que é relevante porque confina a especificidade do contexto. Portugal é o caso extremo da Europa do Sul: quase passou ao lado da industrialização, não entrou na 2ª Guerra Mundial e por isso passou ao lado da reconstrução europeia, viveu em ditadura até muito tarde, com uma guerra de guerrilha em várias frentes do seu império ultramarino, foi a última potência colonial a descolonizar, etc. Tudo isso teve impacto e ainda hoje tem leitura no ordenamento da sua paisagem, pois no longo prazo ela é sempre o retrato mais fiel dos processos e políticas públicos. Hoje Portugal é uma democracia formalmente consolidada, mas com um território e cidades frágeis, mal preparados, pouco resilientes, onde as decisões tendem mais a seguir os impulsos que a razão, o conhecimento, as boas práticas, o planeamento com estratégia. Na macro escala e no tempo longo, Portugal é um país sem projeto e, assim, com uma sustentabilidade coletiva duvidosa, senão mesmo penhorada pela História e pela Europa.

Por tudo o que isso representa e sabemos, não só não podemos estranhar a tal questão — *se já sabemos, então o que falta?* —, como não podemos comparar diretamente as políticas urbanas portuguesas com as do resto da Europa, em especial com as das velhas democracias do Centro e Norte, sem ter em conta todo esse contexto, todo esse fado. Porém é o que constantemente fazemos, designadamente os decisores, até porque é com base nelas que são formatados os apoios financeiros que também de lá vêm. Talvez seja por isso que quase tudo o que parece ser de fundo acaba por se revelar de curto e médio prazo. *O que falta* é simples: reconhecer o que há de bom e desenvolvê-lo de forma integrada, começando pelas pessoas, o que, diga-se, também vai acontecendo, mas com pouco reconhecimento.

Quer em reflexão teórica e de divulgação, quer em ações que apenas podemos considerar piloto por não terem assumido o caráter sistémico que desejaríamos, Portugal acompanhou desde cedo a vanguarda do que levou ao que hoje designamos *reabilitação urbana*. Os estudos de *Prospecção, Preservação e Recuperação de Elementos Urbanísticos e Arquitectónicos Notáveis, em Áreas*

*Urbanas e Marginais Viárias, na Região do Algarve*, realizados entre 1965 e 1970 por Cabeça Padrão na Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, bem como a criação em 1968 no seu seio do Serviço de Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana, desde logo pela sua designação são boas provas disso mesmo. E na mesma cronologia, o *Estudo da Renovação Urbana do Barredo* apresentado em 1969 pela Direção de Serviços de Habitação da Repartição de Construção de Casas da Câmara Municipal do Porto, sob coordenação de Fernando Távora, é o corolário dessa constatação, pois acrescenta-lhes o desígnio de uma ação integrada com ensejo de alargamento ao todo urbano e não apenas à zona em plano.

Ao assumir desassombradamente a dimensão social — “os homens valem infinitamente mais que as casas” — , incluindo a defesa da participação da população no processo, a proposta de Távora para o Barredo insinua-se como claramente paralela, senão inspirada, nesse grande marco internacional do planeamento urbano em contexto patrimonial, que é o processo iniciado em 1962 em Bolonha, primeiro sob a coordenação de Leonardo Benevolo, depois de Pier Luigi Cervellati, que conduziria à aprovação em 1972 do *Piano per l’Edilizia Economica e Popolare/ Centro Storico*. Em mais uma breve nota (porque é importante destacar o seu lado visionário), a utilização por Távora de “renovação” deve-se, claro, ao facto de então ainda não ter sido estabelecida a oposição conceptual entre *renovação* e *reabilitação*, mas a verdade é que numa referência mais extensa, para si tratava-se de “renovar (ou continuar inovando)”, com tudo o que isso indicia.

O brevíssimo esboço feito no parágrafo anterior, no qual não podiam caber a cascata de ações seguintes já por muitos (como neste livro) sistematizadas, será suficiente para que mesmo assim já não restem dúvidas sobre o sincretismo com que em Portugal, desde o início, mas muito pontualmente, se acompanhou a construção da doutrina (em reflexão teórica e experimentação), e a sua gradual consagração (em diretivas de diversos organismos internacionais), da *reabilitação integrada*, bem como a defesa da sua importância para a *saúde* das cidades, do que acabaram por ser pedra de fecho a *Carta Europeia do Património Arquitectónico* e a *Declaração de Amesterdão*, ambas de 1975. Aliás, com as dificuldades naturais

advindas do período convulsivo e estruturalmente reformista imediato à Revolução de Abril de 1974, contudo enriquecido por experiências como o Processo SAAL (1974-1976), o país acompanharia, quase exclusivamente numa vertente de sensibilização, a *Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades* promovida (1980-1983) pelo Conselho da Europa. Já em 1979 tinha ratificado a *Convenção para a proteção do Património Mundial, Cultural e Natural* da UNESCO de 1972, ano em que se retirara da organização, para depois regressar em 1974 e criar a sua Comissão Nacional precisamente em 1979. Pequenos passos do que poderia ter sido uma efetiva regeneração do país paralela à construção da sua democracia.

Os factos sucederam-se e 1985 seria um ano marcante: surgiu a *Lei do Património Cultural* que, entre outras coisas, criou a figura do *Plano de Salvaguarda*; foram criados os primeiros Gabinetes Técnicos Locais; foi criado o *Programa de Reabilitação Urbana*. Em tudo ficou claro o apelo para que a reabilitação urbana não fosse limitada a intervenções nas áreas urbanas degradadas, mas encarada como fundamental na definição das políticas urbanas sectoriais e de ações urbanísticas à escala das cidades e até dos municípios. Foram, todavia, ações insuficientes para contrariar a tendência que o Censos de 1981, publicado no ano anterior, denunciara: o abandono dos centros crescia a par com expansão urbana periférica. O que se foi traduzindo na segregação do centro nos próprios instrumentos de planeamento municipal, no fundo considerado área especial com problemas especiais que tinham de ser tratados de forma especial, ou seja, uma área que, no fundo, deixava de ser perspectivada como o verdadeiro centro do todo, mas como algo *deficiente*. Afinal, e retomando o refrão deste livro, *o que faltava para se fazer o que bem se sabia que se tinha de fazer* quando, em 1 de janeiro de 1986, Portugal passou a integrar o que hoje é a União Europeia?

Convocando agora uma outra vertente da que, entretanto, acabou por vir a ser considerada uma só problemática, por essa altura e na linha da *UN Conference on the Human Environment* (a Conferência de Estocolmo) de 1972, florescia finalmente no seio das organizações internacionais a preocupação com a deterioração do ambiente e dos recursos naturais. Em 1987 a *World Commission on Environment*

and Development, nomeada quatro anos antes pela ONU, apresentou o relatório *Our Common Future*, mais conhecido por *Relatório Brundtland*, que cunhou o conceito *desenvolvimento sustentável*. Vale a pena recuar tudo isso no tempo para recordar como desde cedo (o mesmo ano da já referida *Convenção para a proteção do Património Mundial, Cultural e Natural*) ficaram estabelecidas as relações sistémicas entre o equilíbrio ecológico e o combate à pobreza e ao subdesenvolvimento, ficando também claro como o desenvolvimento consiste em tirar o máximo partido das potencialidades, sendo implicitamente necessário aumentá-las e não esgotá-las, ou seja e numa palavra, sustentabilidade.

Depois foi percorrido o trilha cujos marcos mais conhecidos são a *UN Conference on Environment and Development* no Rio de Janeiro (ECO92) e, 20 anos depois, a sua sequela *UN Conference on Sustainable Development* (Rio+20), com o *Protocolo de Kyoto* pelo meio (1997) e, mais recentemente (2015), o *Acordo de Paris*. Qualquer uma destas ações inserida numa miríade de outras, mas centrada na questão das alterações climáticas, com todas as implicações que o seu combate induz na definição das políticas públicas com impacto na paisagem. Um revelador marco europeu foi logo em 1990 o *Livro verde sobre o ambiente urbano* da Comissão Europeia, onde já para um nível de definição de políticas se começaram a suscitar cruzamentos entre o urbano e as questões ambientais, sociais, económicas e culturais. Bem menos conhecido, até porque de âmbito restrito a um país, mas seminal, é o *Belvedere Memorandum* de 1999, pois, como o próprio subtítulo revela, é “A policy document examining the relationship between cultural history and spatial planning”. É ainda reveladora a pequena nota explicativa sobre o título: “With a little good will (and poetic licence), archaeology, building conservation and historic cultural landscapes can be now summed up in one and the same word: ‘Belvedere’. Above all, it must be remembered that a Belvedere is a point from which to expand one’s viewpoint and to look ahead.” O facto de ser o resultado de um trabalho conjunto entre os ministérios holandeses da educação, cultura, ciência, habitação, planeamento e agricultura torna claro e exemplar porque é que uma velha democracia europeia se espelha na qualidade das paisagens culturais que todos reconhecem na Holanda.

É um exemplo que também aqui interessa precisamente pelo uso da expressão “historic cultural landscapes”. Devo declarar que não subscrevo o recurso à palavra “historic”, pois tudo tem história e se tem expressão cultural é histórico, mas aceito que facilite o reconhecimento do que se pretende transmitir, do conceito. Aliás, o mesmo sucede com a utilização da expressão “centro histórico”, pois não é de história que se trata, mas de geração de urbanidade, ou melhor, identidade urbana (por isso tenho usado “centro de identidade”). A verdade é que foi a um misto de ambas as expressões que um grupo liderado, precisamente, por um italiano que conheceu de perto o processo de Bolonha acima referido (Francesco Bandarin) e um holandês (Ron van Oers), que formulou e levou à adoção como recomendação pela UNESCO em 2011 da “abordagem” *Historic Urban Landscape*. Hoje em amplo processo de disseminação, a HUL é algo que sintetiza e clarifica o que desde há muito se conhecia e praticava como *conservação urbana integrada*, como vimos em Portugal desde a década de 1960. Dá-lhe, contudo, um novo fôlego, porque integra de forma ampla as diversas vertentes urbanas das temáticas ambientais (do que o *Belvedere Memorandum* é, claramente, precursor), e procura lidar e dar respostas aos desafios que a globalização e a urbanização maciça colocam ao património urbano, em particular a pressão que geram sobre a sua ativa componente física, o património paisagístico-urbanístico.

As áreas urbanas ocupam apenas cerca 3% da superfície terrestre, mas geram cerca de 2/3 da sua riqueza e de impactos como gases com efeito de estufa, lixo ou consumo de energia. A população mundial está a urbanizar-se muito rapidamente, com tendência clara para gerar megalópolis a partir das grandes concentrações humanas/urbanas já existentes. É fácil vislumbrar que desafios são esses e como não podem ser vistos apenas à escala do que são consideradas áreas, paisagens, cidades ou centros “históricos”. Aliás, em muitos casos e já em Portugal, nem sequer à escala de alguns municípios. A HUL procura colmatar esse seu óbvio handicap com o argumento de que a partir das suas áreas de intervenção pode gerar efeitos positivos para as periferias. É, claramente, uma “abordagem” curta para a globalidade do problema, mas um contributo válido que se alavanca na dinâmica que levou ao reconhecimento, em 2015,



da *cultura* como o 4º pilar do desenvolvimento sustentável, a par das esferas social, económica e ambiental. De facto, uma vez mais as organizações internacionais vão reagindo, e nos 17 *Sustainable Development Goals* proclamados pela ONU em 2015, entre vários com ele diretamente relacionado, o 11º é *Sustainable cities and communities*. E foi nessa mesma linha que, no ano seguinte, a *New Urban Agenda* foi lançada com um amplo e dinâmico programa de implementação pela UN-Habitat, que, também significativamente, agora se discute se não deve dar lugar a uma UN-Urban.

A resenha que acabo de fazer, mais do que relatar, invoca factos que apenas pretendo que mais despertem o leitor para o longo, dinâmico e vasto contexto no qual as ações criteriosamente descritas, analisadas e criticadas neste livro têm necessariamente de ser perspetivadas, se a partir dele quisermos construir opinião própria sobre as políticas públicas a adotar para defesa do ecossistema humano, o nosso, e sobre isso dar o contributo que as nossas responsabilidades cidadãs, mas também a própria sobrevivência impõe. É claro como finalmente há uma extraordinária receptividade global para a implementação de ações integradas de salvaguarda do património urban(ístico). E com isso foram ficando disponíveis meios, até porque o potencial económico do património se foi revelando e suscitando tanta cobiça quanto receio de que possa ser mais um recurso que mingue não pelo desconhecimento, mas pela sempre predadora especulação.

Invocando de novo a estimulante pergunta refrão deste (como bem se vê) estimulante livro, se era lucro o que faltava, então já não faltará nada... Mas será que estivemos meio século à espera de juntar à necessidade a *vontade* de a resolver? Bem sei que não se resolvem problemas com mais perguntas e por isso prefiro pensar que o salto consistiu em se passar a considerar o património como um bem com potencial, ou seja, como um bem suscetível de gerar desenvolvimento. Será?

Coimbra, 22 de outubro de 2017

*Walter Rossa*



# Apresentação

Este volume reúne um conjunto de textos significativos da produção científica que desenvolvi ao longo da última década, sobre a influência exercida por dois importantes processos sociopolíticos na gestão urbana: a *patrimonialização* das áreas urbanas antigas e a *reabilitação* (dita) *urbana*. No contexto nacional, foi um período em que este processo se estabeleceu com um espaço próprio nas políticas de ordenamento do território e desenvolvimento urbano, ganhou expressão na economia do imobiliário e, mais importante — ainda que com um pulsar que se deseja mais intenso — nas preocupações da sociedade em geral. Porém, a motivação principal da investigação que esta coletânea regista, não foi o crescendo da expressão e do espaço ocupado pela problemática da *reabilitação urbana* nas agendas sociopolíticas, económicas e técnicas. Aliás, se tivesse sido, podia significar que a questão da salvaguarda do património urbano teve um papel secundário nessa motivação, o que não corresponde à verdade.

Na realidade, o interesse por estes processos cresceu com o desafio feito por Walter Rossa em 2002, para o acompanhar na coordenação de um *Plano de Pormenor de Salvaguarda* para o *Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António*. Em grande medida, aceitei o desafio em virtude da metodologia que tinha definido para fazer plano, pois defendia, por interesse comum e público, que o trabalho não fosse feito em ambiente de prática profissional privada, mas em contexto universitário de prestação de serviços à comunidade, conjugada com ações de I&D. Pois bem, foi a partir deste desafio que defini o tema do meu doutoramento e programei os trabalhos conducentes à apresentação da respetiva dissertação, o que aconteceu em 2012. Dez anos depois, portanto.

A elaboração da proposta final do plano foi um processo longo que teve início em 2003 e só terminou em dezembro de 2008, com a sua publicação em *Diário da República*. As vicissitudes que explicam

a delonga foram as mesmas que explicam que seja um denominador comum da elaboração de planos urbanísticos em Portugal, independentemente das suas tipologias. Assim, no que diz respeito ao prazo em que o plano foi elaborado, pode dizer-se que não tem nada de incomum.

Menos comum, foi o facto de ter sido desenvolvido em ambiente científico como um projeto de I&D financiado pela Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, no âmbito de um protocolo celebrado em 2003 entre dois centros de estudos da Universidade de Coimbra: o Centro de Estudos de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia (CEARQ) e o Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito (CEDOUA).

Mas se o estímulo para aprofundar o conhecimento sobre as questões da salvaguarda patrimonial e da *reabilitação urbana* surgiu com o compromisso assumido na coordenação deste plano, a trajetória da minha investigação não se limitou à elaboração da respetiva proposta final e às iniciativas de ordem técnica e cultural que envolveu. Neste percurso, tive a oportunidade de integrar a equipa de outro projeto de I&D — *História e Análise Formal na Definição do Conceito de Intervenção em Contexto Urbano Histórico* —, igualmente desenvolvido no CEARQ, entre 2005 e 2007, mas financiado pelo Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra (IIIUC).

Como o nome do projeto deixa entender, as áreas urbanas antigas constituíram o seu objeto de estudo e os resultados esperados foram definidos com base numa lógica de intervenção e não de “engessamento”, como é habitual que esses contextos sejam considerados em virtude da normativa da lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural. Com efeito, tal como estava expresso no dossier da candidatura apresentada ao concurso aberto pelo IIIUC, o propósito principal do projeto era a criação de um “...*corpus metodológico e de conhecimento científico aplicáveis em processos de salvaguarda em desenvolvimento.*”

Ora, precisamente, não foram apenas as áreas urbanas antigas que, enquanto objeto de estudo, constituíram um traço comum dos dois projetos de I&D. No primeiro, um caso particular — o núcleo fundacional de Vila Real de Santo António —, no segundo, um conjunto de *vilas de fundação* da Idade Média ao longo da raia. A noção de

*salvaguarda em desenvolvimento* constituiu outro traço comum e foi com base nela que tive a oportunidade de ensaiar uma metodologia de trabalho assente na transversalidade disciplinar e na complementaridade de abordagens ao fenómeno urbano no âmbito da Urbanismo e Arquitetura, História do Urbanismo, Geografia, Direito Administrativo, Economia e Sociologia. Foi assim que construí uma perceção crítica sobre a forma como a *patrimonialização* e a *reabilitação* das áreas urbanas antigas são consideradas de um ponto de vista urbanístico. Ou seja, foi cruzando pontos de vista diferentes e valorizando progressivamente a importância de planear a *salvaguarda* e a *reabilitação* de forma integrada. Em desenvolvimento, bem entendido.

Alguns conceitos-chave foram enriquecidos ao longo destes anos com a minha participação nestes projetos, assim como em colóquios e seminários em Portugal e no estrangeiro. *Salvaguarda em desenvolvimento*, já referido, *desenvolvimento integrado*, *planeamento da salvaguarda*, *património urbanístico*, *reabilitação urbana integrada* ou ainda um provocador *esquecimento coletivo*, são alguns deles. Espero que esta coletânea cumpra o papel de os explicar ou, pelo menos, esclarecer o seu uso como suporte de um discurso sobre a *patrimonialização* e a *reabilitação*, entendidas de uma forma integrada enquanto processos técnicos e sociopolíticos e não apenas como projetos com objetivos e alcances imediatos.

Este percurso teve desenvolvimentos que importa referir por razões distintas, mas igualmente importantes para apresentar esta coletânea. Um deles foi a apresentação em julho de 2011 da dissertação de doutoramento em arquitetura, especialidade de teoria e história da arquitetura, à Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra sob orientação de Walter Rossa e defendida em provas públicas em fevereiro de 2012.

O modelo da dissertação não é comum nas áreas disciplinares da arquitetura e do urbanismo, na medida em que não é uma monografia, mas antes um registo da investigação centrada na temática que descrevi antes e cuja face mais visível é um conjunto de textos publicados em diferentes linhas editoriais e muitos dos quais reedito aqui. No fundo, foi uma experiência de organização de uma edição semelhante a esta e além do significado e da importância que teve em termos pessoais e profissionais, constituiu um ponto de situação para orientar a minha investigação.

Um outro desenvolvimento consistiu na participação no *Arquimemória 4* (2013), na sequência do convite para integrar a respetiva comissão científica, feito pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia e pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia. A pertinência do tema central deste encontro internacional — *A Dimensão Urbana do Património* — constituiu uma oportunidade para discutir a tese de que a *patrimonialização* e a *reabilitação* são problemáticas que nunca se soltaram verdadeiramente das teorias e das práticas desenvolvidas no seio da dimensão arquitetónica em que tiveram origem. Na altura defendi que a maior dificuldade para resolver os problemas das áreas urbanas antigas, reside numa “questão de medida” no entendimento do valor cultural da arquitetura e das cidades. Não de uma medida entendida num sentido métrico ou geométrico.

É habitual ouvirem-se chamadas de atenção para o facto de a *reabilitação urbana* não ser sinónima de reabilitação de edifícios ou de o *património arquitetónico* e o *património urbano* serem conceitos distintos. Porém, pouco ou nada tem mudado.

Pois bem, a medida a que me refiro é ontológica e as suas implicações sociopolíticas e técnicas resultam na necessidade e, no meu entendimento, na vantagem de olhar a arquitetura sempre de uma forma integrada e entender o urbanismo pelo valor cultural que tem em si enquanto disciplina integradora. Em virtude da importância que dou a esta tese, compus o título desta coletânea com base no da palestra que fiz no *Arquimemória 4*.

Compus esta coletânea sem alterar significativamente o conteúdo dos textos já publicados, mas fazendo algumas alterações com o objetivo de uniformizar a construção frásica e a referência bibliográfica. A identificação da edição e data das publicações originais de cada texto é apresentada em rodapé, no seu início, fazendo assim a sua contextualização cronológica.

A Parte I — CONCEITO(S) — é composta por 4 textos, um deles inédito, e é em grande medida uma introdução às questões que constituem o pano de fundo e motivação da minha investigação e docência.

A Parte II — HISTÓRIA(S) — é constituída por textos inéditos dedicados à *Aventura portuguesa na salvaguarda do património (dito) urbano e na reabilitação (dita) urbana*.

A Parte III — VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO: SALVAGUARDA E REABILITAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO — é composta por textos que fazem um retrato de três fases da elaboração do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António: o conhecimento e perceção crítica do lugar; a proposta do plano; e por último, a sua implementação.

A Parte IV — PROPOSTA(S) — é composta por três textos publicados e um inédito que defendem dois conjuntos de ideias: um deles relativo à reorientação das práticas de gestão urbanística ordinárias com os instrumentos vigentes; o outro, enaltecendo a importância da escala intermédia de planeamento urbanístico — plano de urbanização — como a que melhor se adapta à reorientação das políticas urbanas para promover processos de coesão, com a integração das áreas urbanas antigas no desenvolvimento urbano.

A Parte V, pese embora o seu título — *ABERTURA* —, tem o papel de síntese conclusiva desta coletânea e é constituída por um texto que defende a necessidade de se defletirem as construções sociais que se dirigem à *urbanidade*, no sentido de integrar o *urbanismo* no universo dos bens culturais, assim como no sentido de valorizar as visões urbanas futuras, com vigor igual ao da patrimonialização da *cidade*.

A apresentação desta coletânea não ficaria completa sem manifestar o meu agradecimento a todos os colegas, amigos e estudantes que contribuíram para a produção científica que regista. O número de pessoas é extenso mas quero agradecer, de uma forma particular, a todos com quem trabalhei nos dois projetos que referi antes e tiveram a amabilidade de retirar parte do seu tempo para fazer críticas e sugestões que enriqueceram a maior parte dos textos que reúno aqui. De uma forma particular, estou grato ao Walter Rossa, com quem tenho desenvolvido e discutido o que de mais pertinente aqui reedito.

À Cristina Barros, pelo apoio decisivo na composição final desta coletânea.

Coimbra, 29 de junho de 2017.

*Adelino Gonçalves*





PARTE I.

## CONCEITO(S)

A cidade existente e a cidade integral,  
entre a salvaguarda e o desenvolvimento  
**(JULHO DE 2011)**

A dimensão urban(ístic)a do património  
**(MAIO DE 2013)**

Que plano para o património urbano?  
Balanço das práticas de reabilitação em Portugal  
**(NOVEMBRO DE 2007)**

Que Cidade para o centro de Oliveira do Hospital?  
**(FEVEREIRO DE 2007)**



# A cidade existente e a cidade integral, entre a salvaguarda e o desenvolvimento

*“Não é a História no sentido clássico, como disciplina, mas é sobretudo a visão histórica dos problemas. Temos que ter uma visão histórica de tudo; dos programas, é preciso saber como é que os programas evoluem; uma visão histórica das formas, dos materiais. No fundo de que se trata? Trata-se da introdução do tempo, da consciência do tempo.*

*Nós hoje somos obrigados a trabalhar em muitas histórias e geografias, em muitos tempos e espaços simultaneamente, e se os queremos realmente compreender temos que os estudar historicamente.”*

Fernando Távora (1992:103)

## Conceitos, preceitos e aporias da salvaguarda e da reabilitação

Ao longo de um processo que remonta ao colecionismo de objetos de arte na Antiguidade, as sociedades europeias dedicaram-se a construir uma abstração do passado das suas realizações urbanas que radica na socialização do valor que lhes atribuem enquanto representações das suas culturas. Nos tempos mais recentes, este processo tem sido designado por “patrimonialização”, ou seja, por uma derivação do étimo “património” que embora mantenha afinidades com o significado original da transmissão de bens do direito sucessório, é usada para aludir de um modo lato à construção desta estima e, sobretudo, à instituição

da salvaguarda de testemunhos do passado para garantir a sua transmissão geracional.

Este processo não diz respeito apenas aos elementos e às estruturas que compõem e organizam as áreas mais antigas dessas realizações urbanas, mas a todo o universo de bens materiais e imateriais que as constituem. No entanto, por razões óbvias, são esses elementos e essas estruturas que registam de forma aparente a incidência deste processo. Aliás, ele confunde-se com a história das cidades. Esteve sempre presente no seu desenvolvimento e acompanhou sempre a transformação dos seus quadros físicos, funcionais, económicos e sociais.

Embora tenha começado por atender de forma isolada aos monumentos e aos edifícios nobres e emblemáticos, o objeto desta estima foi-se distendendo e ao longo da segunda metade do século XIX, com a difusão das ideias e das vozes do romantismo, passou a recair sobre as áreas urbanas antigas. Nessa época, os fundamentos desta distensão assentavam no reconhecimento de que os edifícios e as construções correntes desempenhavam um papel importante na conformação das paisagens urbanas antigas. Por sua vez, a sua defesa era justificada com a visão de que as investidas do desenvolvimento industrial descaracterizavam esses conjuntos de forma irreversível.

Assim, apesar destes dois domínios da patrimonialização serem substancialmente diferentes, a sua incidência nas áreas urbanas antigas fez-se, desde o seu início, com o entendimento de que o seu valor cultural reside na sua individualização. Nesse sentido, as bases da patrimonialização do fenómeno urbano assentam no entendimento das áreas urbanas antigas enquanto realidades finitas do ponto de vista morfológico, mas também como realidades finitas do ponto de vista histórico, pois os princípios que sustentavam a sua proteção, decorriam da transposição das lógicas estabelecidas para a proteção de monumentos e edifícios emblemáticos, isto é, a inibição da sua transformação.

Desde então e com variações que refletem as diferenças socio-culturais, políticas e económicas de cada lugar, foi-se construindo uma visão do fenómeno urbano como sendo uma realidade bipolar e estabelecendo-se a ideia de que as partes que a constituem são mundos com leis próprias, cujo desenvolvimento deve ser objeto de orientações particulares. Independentemente da sua dimensão ou

da sua complexidade, essa realidade foi sendo entendida como um binómio composto por um *centro histórico* e pela cidade restante que o envolve.

Atualmente, com esta designação ou outras semelhantes que registam a sua antiguidade — zona histórica, núcleo histórico, zona antiga, etc. —, o *centro histórico* é uma área urbana que cumpre precisamente esta função primordial: a de representar uma ideia de “cidade antiga”. Por isso, no que diz respeito ao seu destino, a sua orientação consiste na manutenção das características que se entende que lhe conferem a sua identidade.

Por sua vez, apesar de ser difusa, multifuncional e ter uma expressão territorial maior, o “resto da cidade” estabeleceu-se como uma segunda unidade epistemológica, com o pressuposto de que o seu desenvolvimento não deve obedecer a uma orientação unívoca e que a sua conformação pode ser diversa.

Nas primeiras décadas do século xx, o valor cultural das áreas urbanas antigas foi associado pela primeira vez à noção de *património urbano* sob a pena de Gustavo Giovannoni (1913a, 1913b 1925, 1931), mas como observou Françoise Choay (1992:169), este arquiteto e urbanista italiano não a tratava como um “...objeto autónomo de uma disciplina própria, mas como elemento e parte integrante de uma doutrina original de urbanização.”

A este respeito, o próprio Gustavo Giovannoni (1931:6) era claro quando, ao expor os propósitos do seu *Vecchie città ed edilizia nuova*, se referia às diferentes lógicas de composição da cidade velha e da cidade moderna e dizia que “*Da un lato [...] metterà in luce le differenze suddette e mostrerà la incompatibilità assoluta tra l'intensificare lo sviluppo della vertiginosa vita moderna ed il volerla contenere nelle modeste e tranquille sedi delle vecchie città; ma d'altro lato ci recherà gli elementi ed i rapporti che questi recano all'integrale città.*”

Na realidade, ele não procurava apenas defender a cidade velha da sua destruição pela “vida moderna”. Não era esse o objeto da sua reflexão. Embora não se referisse nestes termos, o seu domínio de interesses era a definição de princípios e de meios que assegurassem a coesão da “cidade integral” ao longo do seu desenvolvimento.

Neste aspeto, é relevante o facto de a sua reflexão percorrer de um modo transversal diversos domínios de saber e diversos âmbitos técnicos e jurídico-administrativos, para sistematizar o essencial

das suas ideias: uma integração sensível da cidade existente nos processos de desenvolvimento urbano.<sup>1</sup>

Contudo, contrariamente às suas ideias, o entendimento do valor cultural da cidade velha não evoluiu apenas no sentido de se estabelecer como um “objeto autónomo de uma disciplina autónoma”. Ele evoluiu no sentido de se constituir como uma base de uma ideologia e de uma orientação comum para todo o mosaico de saberes e atores implicados na sua gestão: a sua salvaguarda.

Neste sentido, tendo por referência as reflexões de Gustavo Giovannoni, a evolução da noção de património urbano ao longo das décadas de 1950 e 1960, traduziu-se numa “regressão epistemológica”, fruto das transformações a que a rede urbana europeia foi sujeita na sequência dos processos de reconstrução pós-guerra.

Aliás, esta regressão evoluiu com um sentido dúplice e revestiu-se mesmo com um carácter doutrinal em 1964, com a *Carta de Veneza* (ICOMOS, 1964). Digo “sentido dúplice”, em primeiro lugar, porque as disposições deste documento são feitas à margem da integração urbanística do objeto da salvaguarda. A título excecional, o seu artigo 5.º refere o valor de uso dos monumentos como uma questão que favorece a sua conservação, mas essa alusão é feita para defender que a sua “...afetação a uma função útil à sociedade [...] é desejável mas não pode, nem deve, alterar a disposição e a decoração dos edifícios” e que é “...dentro destes limites que se devem conceber, e que se podem autorizar, as adaptações exigidas pela evolução dos usos e dos costumes.” (ICOMOS, 1964 in LOPES, 2004:104) Em segundo lugar e de forma paradoxal, porque embora este documento comece por

---

<sup>1</sup> Por razões políticas e pela influência negativa que tiveram algumas depreciações críticas (CHOAY, 1992:177-44), o contributo de Gustavo Giovannoni para as teorias e práticas urbanísticas foram ignorados durante mais de cinquenta anos. Só a partir do final da década de 1980 é que tem vindo a ser objeto de alguns estudos e de publicações que lhe têm dado o merecido relevo, apontando o seu carácter precursor ao ter antecipado as políticas de reabilitação urbana que se foram desenvolvendo no contexto europeu, desde o final da década de 1960 (RODWELL, 2007; ROSA, 1998, 23-33, 80; VENTURA, 1995; CHOAY, 1992:168-79). Neste aspeto, importa relevar o facto de ele ter sistematizado um conjunto de abordagens e contributos conceptuais para o planeamento e para a gestão urbanística que, em contextos como o português, só vemos serem aplicados nas décadas mais recentes. É esse o caso das suas abordagens à operacionalidade da cascata de planos urbanísticos e, em particular, as referências à execução dos planos de âmbito territorial localizado, com o recurso à criação de consórcios e de órgãos administrativos com poderes executivos que lhes conferissem um carácter proativo. Nas palavras de Gustavo Giovannoni (1931:204), estes órgãos “...dovrebbe avere funzionamento agile, possibilità di organizzare opere di formazione di nuovi quartieri, di valorizzazione di terreni, di coordinare le diversissime iniziative dei vari enti, talvolta spronando ed unificando l'attività dei privati, talvolta ad essei sostituendosi coi mezzi stessi a disposizione del Comune, ma con metodi affini a quelli delle private società commerciali ed industriali.”

identificar, no seu artigo 1.º, que o objeto da patrimonialização não é apenas a “...*criação arquitetónica isolada*”, mas também o “...*sítio, rural ou urbano*” (ICOMOS, 1964 in LOPES, 2004:104), os princípios que estabelece para orientar a salvaguarda decorrem de uma visão centrada na problemática da conservação e do restauro dos monumentos. Disto é exemplo o artigo 14.º que refere que os “...*sítios monumentais devem ser objeto de cuidados especiais a fim de salvaguardar a sua integridade e de assegurar a sua limpeza, organização harmoniosa e valorização. Os trabalhos de conservação e de restauro a efetuar nos sítios monumentais devem inspirar-se nos princípios enunciados nos artigos precedentes*” (ICOMOS, 1964 in LOPES, 2004:104) — 4.º a 13.º —, relativos à conservação e restauro de monumentos.

Ora, considerando que, no seu conjunto, toda a cidade carece de ações que façam face à degradação do seu quadro físico e deem resposta às naturais modificações dos seus quadros sociais e económicos, bem com dos respetivos suportes funcionais infraestruturais, a resistência à implementação dessas ações criada pelo desígnio da salvaguarda patrimonial, configurou as áreas urbanas antigas como um palco de conflitos ideológicos e de tensões mecânicas do mosaico de saberes e de atores implicados na sua gestão.

Como lembra Peter Larkham (1996:3-30), aquele mesmo período entre as décadas de 1950 e 1960 ficou marcado pelas tensões criadas pelo pendor renovador da transformação de muitos centros urbanos europeus. A partir da década de 1970, sobretudo no decurso da reestruturação das bases económicas e sociais das redes urbanas europeias que resultou da crise do petróleo, emergiu a problemática da reabilitação das áreas urbanas antigas e a necessidade de criar sínteses e esbater aqueles antagonismos. De criar sínteses ideológicas e políticas que visassem uma transformação equilibrada e socialmente justa da cidade existente. Assim como sínteses disciplinares e metodológicas que correspondessem a esta reorientação política e suportassem práticas urbanísticas que atendessem de uma forma equilibrada às necessidades de transformação da cidade existente e à proteção do complexo de valores culturais, sociais, ambientais e económicos que a compõem.

Nesta época, as políticas urbanas de um conjunto de cidades da Emília-Romanha tornou-se numa referência internacional destas reorientações e inspirou mesmo a doutrina do Conselho da Europa relativa à salvaguarda do património arquitetónico e urbano.

Nomeadamente, nas disposições da Carta Europeia do Património Arquitectónico (CE, 1975b) e da Declaração de Amesterdão (CE, 1975a) que descrevem a “conservação integrada” como um pressuposto do planeamento urbano e do ordenamento do território (CE, 1975a *in* LOPES, 2004:163-4) e que a reabilitação dos centros históricos se deve processar “...dentro de um espírito de justiça social para não provocar o êxodo dos seus habitantes mais desfavorecidos” (CE, 1975b *in* LOPES, 2004:158) e “...sem alterar significativamente a estrutura social dos residentes...” (CE, 1975a *in* LOPES, 2004:161-2).

Porém, o apontamento feito neste corpo doutrinal relativo às “...decisões tomadas para o crescimento das cidades para a periferia [deverem ser] orientadas no sentido de atenuar as pressões que estas periferias exercem sobre os centros históricos” (CE, 1975a *in* LOPES, 2004:164), não foi mais do que uma identificação da forma como se processaram e generalizaram os processos de desagregação urbana que então já estavam instalados em muitos centros urbanos europeus.

De modo semelhante, tanto os alertas para o perigo a que o património urbano se encontrava sujeito, como a chamada de atenção para o facto de os “...planos urbanísticos [poderem] ser destruidores quando as autoridades cedem com demasiada facilidade às pressões económicas...”, também não foram muito mais do que uma identificação da agilidade das “lógicas do capital” e da ineficácia e debilidade das práticas de gestão urbanística para evitar que a “...especulação fundiária e imobiliária...” anulasse “...os mais cuidadosos planos” (CE, 1975b *in* LOPES, 2004:157-8).

No caso de Bolonha, embora tivessem sido inspiradoras e tivessem tido uma divulgação significativa<sup>2</sup>, as sínteses ensaiadas nas políticas urbanas a partir da década de 1960 não fizeram escola. Como não fizeram escola, também, as “cinco salvaguardas” da austeridade que Giuseppe Campos Venuti (1978) propôs para o urbanismo no decurso da sua experiência em algumas daquelas cidades da Emília-Romanha, nomeadamente em Bolonha, Modena, Reggio Emilia e Rimini.

<sup>2</sup> Quando digo que os processos relativos à reabilitação do centro histórico de Bolonha foram objeto de uma divulgação significativa, estou a considerar, sobretudo, o facto de terem sido alvo de edições que foram publicadas durante a sua própria implementação e tiveram uma expressão internacional ampla. Foram esses os casos, entre outros, das edições coordenadas por Pier Luigi Cervellati e Roberto Scannavini (1973, 1977), da integração do caso de Bolonha numa edição do Conselho da Europa (1977) e numa edição norte-americana e britânica do Massachusetts Institute of Technology (APPLEYARD, 1979), dedicada à divulgação das experiências de reabilitação urbana europeias.



Em conjunto, as pressões das lógicas de desenvolvimento do capitalismo e a visão dual do fenómeno urbano que se foi construindo desde meados do século XIX, já tinham estabelecido uma base epistemológica da questão urbana cujas características explicam muitas aporias das problemáticas da salvaguarda e da reabilitação urbana, assim como muitas das dificuldades da estruturação daquelas sínteses.

De facto, com esta visão dual, instalou-se um complexo de atitudes e comportamentos que debilitam a própria capacidade das estruturas governativas vincularem as dinâmicas de desenvolvimento urbano à criação de estruturas físicas, sociais e económicas coesas. Por um lado, porque esta visão oferece grandes resistências à perceção da cidade como uma realidade urbana contínua — *integrale*, como a designava Gustavo Giovannoni —, por outro, porque dificulta a aceitação de que o quadro de referência temporal da gestão do seu desenvolvimento é a *lunga durata* da transformação das suas estruturas físicas, sociais e económicas, e não a *breve durata* das ações diretas e pontuais sobre cada uma dessas estruturas.

Como resultado dessas resistências e da ampla difusão social do valor cultural das áreas urbanas antigas, as teorias e as práticas da reabilitação urbana e a salvaguarda patrimonial acantonaram-se em abordagens setoriais relativas à transformação do seu quadro físico, em detrimento da sua gestão integrada, isto é, em detrimento de uma gestão que articule a transformação do seu quadro físico, com a transformação dos tecidos sociais e económicos da cidade integral.

Ora, vulgarizando-se a ideia de que a salvaguarda do património urbano e a reabilitação urbana dizem respeito a políticas sectoriais autónomas, com fins próprios, também se tornou comum a ideia de que estes fins se alcançam com meios e instrumentos próprios. Deste modo, acompanhando o ensimesmamento das problemáticas da reabilitação e da salvaguarda patrimonial, também se foi instalando uma sobrevalorização dos resultados imediatos das intervenções diretas nas áreas urbanas antigas, em detrimento da implementação de estratégias que integrassem essas intervenções, visando assegurar um desenvolvimento urbano coeso.

Assim, um dos reflexos mais significativos das resistências criadas pela visão dual do fenómeno urbano, situa-se no domínio das

políticas e das práticas de gestão urbana e inscreve-se nos mal-entendidos das relações mecânicas entre o *plano* e o *projeto*, com a desconsideração da indispensabilidade da monitorização do primeiro e do carácter executivo do segundo.

No contexto nacional e ao longo das últimas três décadas, estes reflexos podem ser ilustrados pelas seguintes circunstâncias. Em primeiro lugar, pela autonomia que os Planos de Pormenor incidentes nas áreas urbanas antigas gozam, relativamente aos planos urbanísticos de escala inferior. Em termos sumários, essa autonomia caracteriza-se pelo tipo de consideração que estas áreas urbanas mereceram na primeira geração de Planos Diretores Municipais: elas foram simplesmente remetidas para o desenvolvimento de Planos de Pormenor ou, quando muito, foram objeto de normativas elementares destinadas a controlar a transformação do seu quadro físico. Em segundo lugar, podem ser ilustrados pelo facto de o uso dos programas de subvenção dedicados à reabilitação urbana ser feito à margem da monitorização dos instrumentos de gestão territorial.

Assim, com variações nacionais que refletem as diferenças de quadros jurídico-administrativos, bem como as diferenças culturais e técnicas dos agentes envolvidos na governação das cidades e na gestão do seu desenvolvimento, aqueles mal-entendidos foram configurando o planeamento urbanístico e as intervenções diretas na cidade existente, como domínios de políticas e de práticas urbanas que gozam de uma autonomia paradoxal. De facto, o domínio das intervenções diretas não é entendido necessariamente como um sistema de execução de orientações estratégicas estabelecidas a montante, isto é, estabelecidas nos domínios do ordenamento do território e do planeamento urbanístico.

Mas estes reflexos instrumentais e metodológicos da resistência à perceção do fenómeno urbano como um sistema de continuidades, também são um resultado de outros reflexos dessa resistência que lhes estão a montante. Nomeadamente, o facto de as problemáticas da salvaguarda patrimonial e da reabilitação urbana merecerem uma dedicação pública que tem uma visibilidade consideravelmente maior do que a da dedicação a questões como a qualidade do ambiente das áreas urbanas não patrimonializadas ou a indefinição morfológica do sistema de espaço público das áreas suburbanas e periféricas.

Em certa medida, percebe-se que assim seja em virtude da longevidade da dedicação pública à proteção do património edificado e devido à degradação do quadro físico das áreas urbanas antigas e das suas debilidades económicas e sociais. No entanto, tendo em conta que, no caso das ações relacionadas com a reabilitação urbana, esta circunstância é uma ilustração de políticas interessadas nos resultados imediatos das intervenções diretas no edificado e nos espaços públicos dos centros históricos, ao invés da instalação de dinâmicas de transformação que façam face aos desequilíbrios estruturais que explicam as condições negativas destas áreas, não deixa de ser, por si só, um sinal de desconsideração da implementação de políticas multissetoriais que visem um desenvolvimento coeso.

Para Nuno Portas (2000:487), a “...obsessão pelos centros históricos é um *álibi para não perceber o que está à volta*”. Na verdade, independentemente da intencionalidade que lhe subjaz, a visibilidade que tem a dedicação pública às problemáticas da requalificação das áreas urbanas antigas e da salvaguarda do património urbano, contribui sobremaneira para os seguintes aspetos que se entrecruzam e justificam reciprocamente. Por um lado, direciona a atenção e interesse de todas as estruturas socioculturais para um dos polos da visão dual do fenómeno urbano: as áreas urbanas antigas. Por outro lado, torna difícil a conceção e implementação de políticas urbanas com base em perceções holísticas, impedindo que as respetivas práticas de reabilitação e salvaguarda patrimonial deixem de ser entendidas como fins em si mesmo e que considerem as áreas urbanas antigas de uma forma integrada.

Por tudo isto, importa notar que o rumo seguido pelas teorias e pelas práticas da reabilitação urbana e da salvaguarda patrimonial, não se fez com o suporte de plataformas políticas e socioculturais que promovessem o exercício de sínteses disciplinares e metodológicas como um pressuposto da gestão urbana, tal como foram consagradas na década de 1970 pelas doutrinas internacionais. Pelo contrário, com o patrocínio das segmentações jurídicas e administrativas da salvaguarda patrimonial e do planeamento urbanístico, bem como com o patrocínio da pulverização dos campos disciplinares que lhes dizem respeito, esse rumo traduziu-se no reforço da sua autonomização.

Deste modo, a desagregação urbana e a segregação das áreas urbanas antigas não são apenas um espelho dos interesses e das investidas do capital ou das debilidades e cedências das estruturas governativas. Elas também refletem o desempenho do mosaico de disciplinas implicadas na gestão urbana e, em particular, a operacionalidade das suas metodologias e dos instrumentos no âmbito da reabilitação urbana e da salvaguarda patrimonial.

A explicação da segregação das áreas urbanas antigas e do fenómeno da desagregação urbana com base em razões políticas e económicas é naturalmente acertada, mas a correção desta condição não implica apenas uma reorientação das políticas urbanas e do ordenamento do território. Também implica o desenvolvimento dos saberes implicados na gestão urbana para se construírem perspetivas socioculturais de conjunto, necessárias para reorientar o desenvolvimento urbano de uma forma coesa e integrada.

Aliás, esta questão é tanto mais significativa quanto mais se atender ao facto de serem essas as implicações disciplinares da “conservação integrada”, tal como foi definida e consagrada em termos doutrinários em 1975 na Carta Europeia do Património Arquitectónico. Por redundante que seja esta referência, a ideia de que as ações de reabilitação devem ser entendidas como um processo integrado no planeamento regional/local e na gestão urbanística propriamente dita, significa que essas ações não constituem um fim em si mesmo. Pelo contrário, significa que a sua implementação deve seguir um programa que as articule com as dinâmicas socioculturais e económicas dos contextos a que dizem respeito. Além disso, a noção de conservação integrada também implica que os princípios que orientam estas dinâmicas e a área urbana ou territorial a que se referem sejam claramente definidos, assim como os termos e os meios de integração das ações de reabilitação.

Deste modo, a desagregação urbana e a segregação das áreas urbanas antigas também devem ser entendidas como um espelho da forma como tem sido feito o exercício da interdisciplinaridade — ou da falta dela — e, de um modo particular, da forma como cada campo de saber e cada segmento das estruturas governativas, administrativas e técnicas tem questionado os seus objetos e a integração dos seus conhecimentos e objetivos nos planos e nas práticas de gestão urbanística.

## Salvaguarda do património urbano e desenvolvimento: um encontro difícil

Embora a cidade antiga não fosse o objeto das reflexões de Alois Riegl (1903) e os seus propósitos não se relacionassem com o governo das cidades quando publicou o seu *Culto Moderno dos Monumentos*, sentenciou a evolução da noção de património urbano ao longo do século xx e a sua tradução no afastamento das áreas urbanas antigas ao “mundo da vida” (HUSSERL, 1936).

Mais do que o resultado efetivo de uma construção social que seja agregadora e espelhe a estima que uma comunidade tem pelo passado das suas realizações urbanas, o património urbano tornou-se numa chancela com valor próprio, numa imagem de marca que sublinha a individualização das áreas urbanas antigas e transfere o seu sentido para um mundo de valores virtuais. De valores socioculturais, naturalmente, mas também de um domínio de valores associados às dinâmicas económicas de cada lugar que se forem deixadas a si mesmas e a funcionar livremente com as suas lógicas, realizam-se sem criar benefícios para essas áreas urbanas e explorando apenas as características que lhes permitem alcançar os seus objetivos de forma célere.

Essas características também foram identificadas por este historiador de arte austríaco quando, ao sistematizar os valores de contemporaneidade e os valores rememorativos dos monumentos e dos monumentos históricos, observou que o “...*valor de antiguidade tem a pretensão de atuar sobre as grandes massas*” (RIEGL, 1903:28). Para fundamentar esta sentença, ele explicava que o potencial de difusão massiva deste valor se devia à sua associação a questões de pura visualidade e perceção formal imediata, em detrimento de perceções mais elaboradas e fundadas no conhecimento histórico dos monumentos.

Significa isto que a evolução da noção de património urbano foi acompanhada pela convergência de um conjunto de aspetos que se correlacionam e têm uma influência determinante na configuração dos destinos das áreas urbanas antigas e, de um modo geral, no governo da cidade integral. Entre estes aspetos, o modo como o quadro físico dessas áreas foi sendo considerado enquanto bem cultural,

evoluiu no sentido de configurar a sua antiguidade como sendo o valor dominante e, por essa via, como um fator que ao longo do tempo foi patrocinando a sua segregação em virtude de promover a sua individualização e esbater a sua própria historicidade. Além disso, ao recair sobre um domínio de perceções formais imediatas, a tradução que esta evolução teve no estabelecimento de princípios para orientar a gestão das áreas urbanas antigas e na definição dos instrumentos dessa gestão, não se descolou verdadeiramente das lógicas estabelecidas para o âmbito cultural dos edifícios emblemáticos e refletiu-se na desconsideração de problemáticas relacionadas com o quadro socioeconómico dessas áreas e da sua integração na cidade integral.

No caso da consideração das áreas urbanas antigas como um bem cultural autónomo, o conhecimento da sua história está naturalmente implicado nas ações e nos processos que promovem a sua valorização e que instituem o desígnio da sua salvaguarda. Porém, os princípios a que obedece a organização do seu tecido e a sua construção propriamente dita, isto é, a história do seu urbanismo não é objeto de uma consideração que se possa comparar à que merece há muito a história política e factual, a história das suas estruturas sociais, económicas e religiosas ou ainda, a história dos seus monumentos e das suas estruturas edificadas mais significativas.

Na verdade, a estima pelo tecido dessas áreas foi-se construindo com dois domínios de interesses dirigidos ao seu edificado e à sua correlação com o valor de antiguidade. Um deles configura-as como um recinto e foi-se construindo com a compilação do prestígio das suas construções, em conjunto com o da identidade e hierarquia de algumas unidades da sua morfologia. O outro configura-as como uma unidade urbana que se foi construindo com a perceção do contraste oferecido pela sua compacidade e pela identidade das suas características morfológicas, face à dispersão e informidade do resto da cidade.

Ainda que não se traduza numa delimitação espacial e temporal que seja precisa ou inquestionável, a patrimonialização da cidade fez-se corresponder em ambos os casos a uma individualização das áreas urbanas antigas. Com essa individualização, a forma débil com que a História do Urbanismo e a Geografia participam na construção e difusão do seu valor histórico, não é apenas um paradoxo. Essa

debilidade é um patrocínio de dois aspetos determinantes na configuração dos destinos das áreas urbanas antigas e na delimitação dos princípios destinados a orientar a sua gestão. Por um lado, patrocina uma atenção maior aos domínios da pura visualidade e da perceção formal imediata e, por outro lado, patrocina a sua segregação em virtude do instituto da sua proteção ser estabelecido com base na sua individualização.

Se, como considerava Alois Riegl (1903:34), o valor histórico de um monumento ou de um edifício emblemático reside no facto de representar “...um grau totalmente determinado, como que individual, da evolução de uma dada área da criação humana”, o mesmo não se pode dizer relativamente a bens que tenham uma dimensão e uma complexidade urbanas. Nestes casos, a determinação do seu valor histórico não se constrói com visões estáticas e segmentárias do fenómeno urbano, mas antes com a perceção do que permanece e do que se transforma ao longo do tempo, incluindo as relações com os territórios de que fazem parte. Não é um valor que se construa apenas com a história de segmentos do seu urbanismo ou com as histórias dos seus edifícios emblemáticos. Esse valor constrói-se com domínios de saber que constroem e difundem o conhecimento das relações que cada núcleo urbano tem com o meio onde se integra desde a sua origem, bem como das relações entre as partes e elementos que o constituem, bem como do modo como se foram estabelecendo ao longo do tempo.

Porém, o genótipo da patrimonialização tem uma característica essencial que explica muitas das suas aporias e das suas contradições quando a cidade é o objeto da sua realização. Em termos simples, a patrimonialização é uma construção social que se expressa na difusão de uma estima especial por alguns testemunhos de algumas realizações culturais do passado. Investindo sobre bens materiais ou sobre bens imateriais, a patrimonialização não se expressa com a difusão dessa estima por algumas características de todos os testemunhos das realizações culturais do passado, mas apenas por algumas características de alguns testemunhos.

Significa isto que, apesar de os seus propósitos serem fundamentalmente altruístas e filantrópicos, esta construção social envolve a instituição de formas de alheamento e desconsideração por muitos aspetos do mundo da vida. A patrimonialização fratura o real para

se realizar com a individualização dos bens que acolhe e é, por isso, que a debilidade dos contributos da História do Urbanismo e da Geografia na construção e difusão do valor histórico da cidade antiga é um patrocínio da sua segregação.

Na visão catastrofista de Françoise Choay (1992:211-25), a faceta marginalizadora da patrimonialização quando investe nos domínios do urbano e da arquitetura, é sinónima de um “comportamento narcísico” e rendido ao passado, que a sociedade contemporânea pratica como forma de compensar a perda da dimensão antropológica na transformação do território. Para Marc Guillaume (1980:39), ela é “... *muito mais do que uma simples nostalgia do passado. Ela participa de um verdadeiro trabalho de luto relativamente a um mundo em definitivo desaparecimento.*”

Na verdade, seja como um fármaco ou como um véu, esta construção social realiza-se também com a fratura do tempo cronológico. Ela enaltece o passado e cumpre-se com o reconhecimento das características que conferem a identidade aos bens que acolhe e com a instituição da sua proteção. Por isso, tanto no que diz respeito à identificação dos objetos do seu cuidado, quanto à definição e instituição dos princípios que devem orientar a sua salvaguarda, o genótipo da patrimonialização reveste-a com uma dificuldade estrutural para a sua realização nos domínios do urbano: ela lida mal com a natureza mutável das cidades e com o facto de serem compostas por quadros que são incircunscritíveis.

Apesar de serem sujeitas a medidas de proteção, as áreas urbanas patrimonializadas estão continuamente sujeitas a processos de transformação endógenos e exógenos. Seja para se fazer face ao natural envelhecimento e obsolescência do seu quadro físico ou para dar resposta às alterações dos quadros sociais e funcionais que decorrem do desenvolvimento urbano, essas áreas estão sujeitas necessariamente à realização de transformações. Seja em virtude do seu crescimento ou em virtude da alteração das suas características num determinado momento, o espaço urbano transforma-se. É essa a sua natureza. Por isso, a cidade foi sempre um palco de tensões e de conflitos ideológicos entre as visões guiadas pela necessidade e desejo de a transformar e as visões assentes na salvaguarda das características que lhes conferem o seu valor como símbolo cultural.



Assim, a cidade foi sempre objeto de medidas destinadas a orientar essas transformações, assim como de medidas dedicadas a moderar essas tensões e esses conflitos. Dois éditos romanos, um de 63 d.C. e outro de 458 d.C. atestam a sua antiguidade. O primeiro visava regular a renovação urbana através do controlo das transações financeiras envolvidas na renovação do edificado e estabelecia: “...if any person for the sake of traffic [i.e. profit] should have purchased any building, in the hopes of gaining more by pulling it down than the sum for which he bought it, [...] he shall be obliged to pay into the exchequer double the sum for which he purchased it” (in LARKHAM, 1996:33). O segundo instituía a proteção de monumentos e edifícios emblemáticos em virtude do vandalismo de que eram alvo com a pilhagem de materiais de construção e estipulava: “We, the rulers of the state, with a view to restoring the beauty of our venerable city, desire to put an end to the abuses which have already long excited our indignation. [...] Splendid ancient buildings have been overthrown, and the great has been everywhere destroyed in order to build the little... We accordingly command, by universal law, that all buildings which were of old erected for the public use or ornament, be they temples or other monuments, shall henceforth be neither destroyed nor touched by anyone whomsoever.” (in TUNG, 2001:29)

Acontece, porém, que as medidas que instituem a proteção do património cultural são apenas uma parte do complexo de processos que realizam a patrimonialização. São a sua parte oficial, por assim dizer. Mas, com a distensão multifacetada da própria noção de património cultural — distensão tipológica, cronológica, social e geográfica —, também se distenderam os propósitos desta construção social e desdobraram-se os meios e os instrumentos com que se realiza.

Ora quando o objeto da patrimonialização é um bem com uma dimensão e complexidade urbanas, os reflexos desta distensão nos processos com que ela se realiza, constituem um fator de ampliação do seu potencial marginalizador, na medida em que o domínio do urbano é tudo o que constitui uma cidade. É uma realidade que engloba todos os aspetos que participam na construção das suas figurações, desde os seus espaços de influência periurbanos e periféricos até ao interior dos seus edifícios. Mas também é uma realidade que engloba a forma como está organizado o seu quadro

funcional e o modo como os cidadãos o usam. Ou seja, não é um objeto constituído apenas por uma realidade física, podendo a sua patrimonialização manifestar-se em todos os aspetos que a constituem. Assim, sendo difuso o objeto da patrimonialização quando incide nos domínios do urbano, também é naturalmente difuso o produto da sua realização.

Por tudo isto, se pode entender que a “patrimonialização da cidade” é, em grande medida, uma simplificação gramatical do complexo de relações entre os campos de saber e os domínios de atividades implicados na construção do seu valor cultural, na implementação das ações que visam a difusão dessa estima e na proteção das características merecedoras da sua atenção.

Em formulações simples, pode entender-se que a patrimonialização é o conjunto de atos administrativos que oficializa o registo patrimonial e estabelece a inventariação e a classificação de bens culturais. Por seu lado, em formulações de maior complexidade, a patrimonialização pode ser entendida como um vetor da implementação de políticas e de estratégias que atendem ao recurso económico que o património cultural representa e ao benefício que pode advir da integração dos bens culturais nas dinâmicas de desenvolvimento.

No entanto, sejam quais forem os modos como se expressa esta construção social e sejam quais forem as suas variações em função dos contextos onde se realiza, ela é estruturada por um aspeto que tem sido secundarizado na sua análise e na sua crítica, em comparação com o valor dado aos seus propósitos altruístas e filantrópicos.

Seja com um carácter essencialmente contemplativo ou com um carácter prático e interessado, é a questão dos usos que determina a forma como a patrimonialização se realiza e como os seus propósitos se refletem nos bens que acolhe. Ora, essa forma nunca é estática nem definitiva, mas antes flutuante e dependente do tipo e do nível de integração dos bens visados nas dinâmicas de desenvolvimento de cada lugar. Mesmo no caso de monumentos votivos, ruínas ou edifícios sem fins práticos, a sua patrimonialização pode corresponder ao extremo da visão *ruskiniana* do valor cultural que representam, como pode refletir também o entendimento do modo como podem constituir um agente da economia de um lugar com a sua ligação à indústria do turismo ou, de um modo genérico, com

a sua ligação a todos os ramos de atividades ligados à economia da cultura ou da construção civil.

Aliás, estas visões e estas demandas da patrimonialização não são antagónicas, nem são necessariamente divergentes e conflituosas. Na verdade, em relação a um mesmo bem cultural, elas podem coexistir e complementar-se. Pertencem a diferentes domínios de intencionalidade e ponderação do destino dos bens culturais, cuja convergência se pode entender, por um lado como um resultado do estiolamento do valor histórico desses bens enquanto protagonista dos enredos da proteção estabelecida pelo Estado Providência e por outro lado, de uma maior consciencialização do facto de as políticas culturais serem indissociáveis das políticas económicas e sociais.

Tudo isto significa, em termos sumários, que o destino dos bens culturais deve ser entendido como uma problemática que requer atitudes e visões que sejam menos paternalistas e menos alheadoras e, ao invés, que sejam mais interessadas e mais dedicadas à sua (re) integração no mundo da vida.

No caso de esses bens serem um determinado universo de edifícios ou de construções de uma cidade, a sua segregação é recorrentemente compensada pela dedicação pública à garantia da sua transmissão geracional. No entanto, no caso de esses bens serem áreas urbanas, a sua segregação não tem forma de ser compensada. A questão dos usos é determinante para que se assegure a sua vitalidade e para que essas áreas não se constituam como um fator de desagregação urbana.



## A dimensão urban(ístic)a do património <sup>□</sup>

Tal como era referido no programa *Arquimemória 4*, a discussão da dimensão urbana do património é uma agenda muito oportuna em contextos como o brasileiro, onde está em curso um redirecionamento das políticas culturais, tradicionalmente centradas nos edifícios ou em conjuntos edificados, no sentido da integração dos sítios históricos nos seus propósitos de salvaguarda. Além disso, como também é referido no programa desta edição do *Arquimemória*, a oportunidade desta agenda estende-se de uma formal global ao contexto internacional em virtude da emergência e consolidação de novos conceitos ligados à salvaguarda e gestão patrimonial, como são os casos das *paisagens culturais* e dos *itinerários culturais*.

Mas a oportunidade desta discussão estende-se a outros contextos geográficos e sociopolíticos. Estende-se também, por exemplo, aos contextos em que as políticas de ordenamento do território tendem a dar menos valor às dinâmicas de expansão urbana e a valorizar cada vez mais as operações urbanísticas que têm o prefixo “re” no seu nome: regeneração, revitalização, renovação, reabilitação e várias outras. Todas estas operações têm expressões diferentes na transformação do quadro socioeconómico e do quadro físico das áreas intervencionadas mas, mais importante do que essas diferenças, é o facto de nesses contextos — como é o caso dos países da Europa do sul e, em particular, de Portugal — “fazer cidade” e “refazer cidade” serem conceitos que tendem a fundir-se. Indistintamente, um inclui o outro ou, dito de outra forma, “fazer cidade” é um desígnio sociopolítico e cultural que tende a incluir a transformação da cidade existente como um



Palestra na mesa redonda “A Dimensão Urbana do Património: Cidade e Cultura” do *Arquimemória 4* — Encontro Internacional sobre a Preservação do Património Edificado, Salvador, Bahia, Centro de Convenções da Bahia, 14 a 17 de maio de 2013, publicada em ANDRADE JUNIOR, Nivaldo; ESPINOSA, José (Org.) (2013) — *Anais do Arquimemória 4 – Encontro Internacional sobre Preservação do Património Edificado, 14 – 17 de maio, 2013*, Bahia: IAB, FAUFBA, PPG-AU-FAUFBA, [Recurso Eletrónico, CD-ROM]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/23412>.

meio natural e necessário para se concretizarem determinadas visões urbanas.

Assim, é fácil entender a relevância da discussão da dimensão urbana do património nestes contextos, na medida em que as áreas urbanas centrais e mais antigas, tradicionalmente sujeitas a medidas de salvaguarda que inibem as transformações físicas, devem ser doravante mais intervencionadas do que o foram ao longo das últimas seis décadas. No caso de Portugal, esta situação é particularmente melindrosa em virtude de essas áreas acumularem altos índices de despovoamento e de degradação do edificado e requerem, por isto mesmo, a implementação de práticas de gestão urbanística integradas e proativas que façam face a estes quadros debilitados. Porém, se é verdade que o tema central do *Arquimemória 4* é muito oportuno, também não deixa de ser verdade que nos coloca perante um paradoxo que descrevo, em sentido metafórico, com as palavras de Nuno Portas (2005:488) quando disse “...*que sobre os centros históricos já se sabe o essencial do que devia ser feito e, em muito casos, até já se fez. Não há mistérios. O problema está dominado, ainda que não esteja resolvido no terreno.*”

Ou seja, se por um lado sentimos que é importante e necessário debater as políticas e as metodologias de salvaguarda e de gestão do património de dimensão urbana, também não deixa de ser verdade que esse debate não encerra grandes novidades ou que não encerra novidades em termos absolutos.

Sabemos, por exemplo — há quase quatro décadas que sabemos —, que a salvaguarda do património urbano é um desígnio sociocultural que deve ser implementado a par de outras políticas urbanas multissetoriais, de modo a assegurar um desenvolvimento urbano coeso e socialmente justo. É esse o significado do princípio da “conservação integrada” tal como foi consagrado em 1975 na Declaração de Amesterdão e na Carta Europeia do Património Arquitetónico, ou seja, como uma política urbana integrada que deve conjugar a salvaguarda dos centros históricos e o controlo das pressões que as periferias exercem sobre eles, nomeadamente, a segregação do seu quadro socioeconómico. Não constitui qualquer novidade, pois, o facto de a salvaguarda do património urbano não dever ser entendida apenas como uma questão normativa ou jurídico-administrativa, mas sim como uma

questão de gestão urbanística integrada que, como tal, deve ser suportada pelos instrumentos próprios da urbanística, ou seja, pela cascata de instrumentos de gestão territorial e por todos os dispositivos jurídicos e financeiros dedicados à execução desses instrumentos.

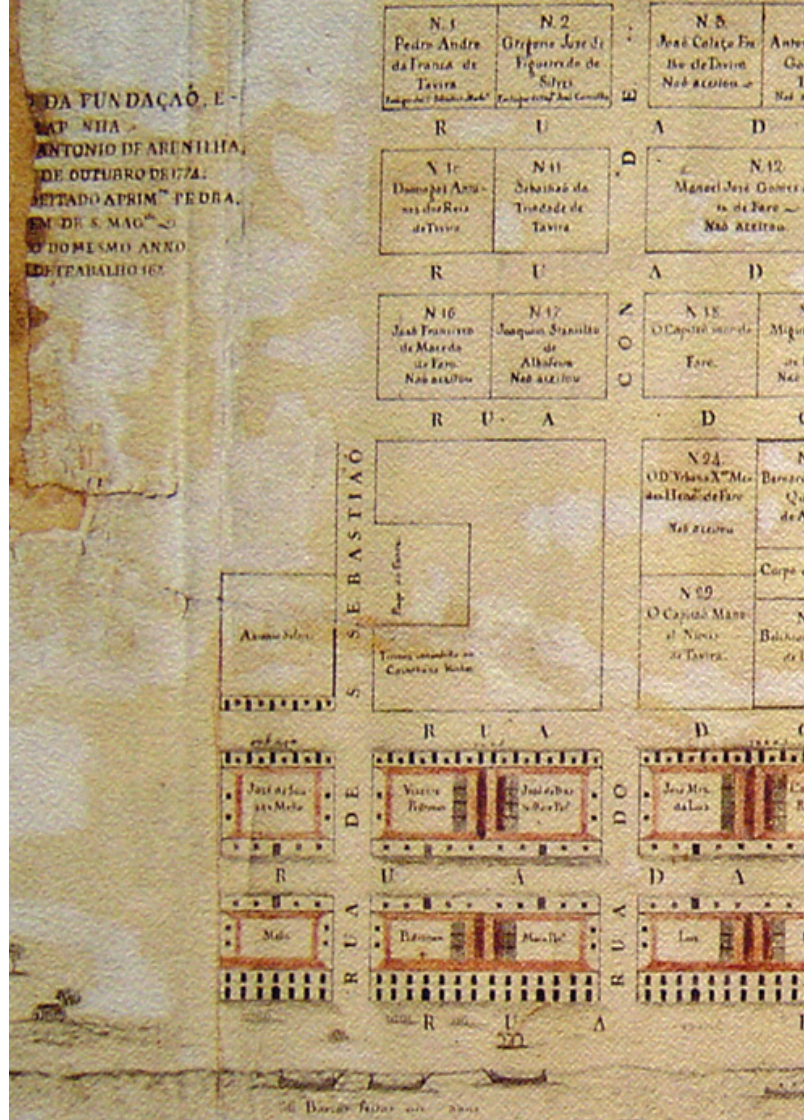
Mas o paradoxo a que me refiro tem outras expressões que também refletem um misto de “pertinência” e de “evidência” que derivam das duas circunstâncias seguintes: o facto de haver uma grande resistência política e sociocultural a que se generalize a noção de que a *dimensão urbana do património* não é apenas uma questão de “medida”; e a existência do mesmo tipo de resistência a difundir-se a ideia de que as cidades são constituídas por “sistemas de continuidades” (GONÇALVES, 2010: 77-81) e que, como tal, a gestão do seu desenvolvimento não se compadece com metodologias parcelares e alheadas mas, pelo contrário, devem ser estratégicas e integradas.

Perguntar-se-á qual é o objetivo da identificação destas resistências?

Em primeiro lugar, para chamar a atenção para o facto de os princípios e as metodologias de salvaguarda e gestão do “património de dimensão urbana”, não serem os mesmos da salvaguarda e gestão do “património de dimensão arquitetónica”. Quando muito, os primeiros integram os segundos. Mas não se esgotam neles. Além disso, há questões relacionadas com o valor dos bens culturais que não podem ser colocadas indiferenciadamente num ou no outro caso.

Por exemplo, só em casos muito excecionais é que tem sentido que as questões da autenticidade, da originalidade ou da inserção do *novo* no *velho* sejam colocadas no âmbito da salvaguarda do “património de dimensão urbana”. De facto, quantas cidades é que foram concebidas de raiz, a partir do zero, com um urbanismo de grau absoluto? Isto é, quantas cidades é que foram criadas *ex novo* com o desenho da malha urbana e do edificado em simultâneo? Vila Real de Santo António, no Algarve, em Portugal, é um desses casos raros (Figura 1). É uma cidade que foi concebida no século xviii como “cidade-fábrica” e como “cidade-objeto”. “Cidade-fábrica” destinada à pesca, salga e comercialização de peixe. “Cidade-objeto” concebida como um grande edifício a marcar o limite do território português na fronteira com Espanha e com uma fachada de aparato virada para o país vizinho.

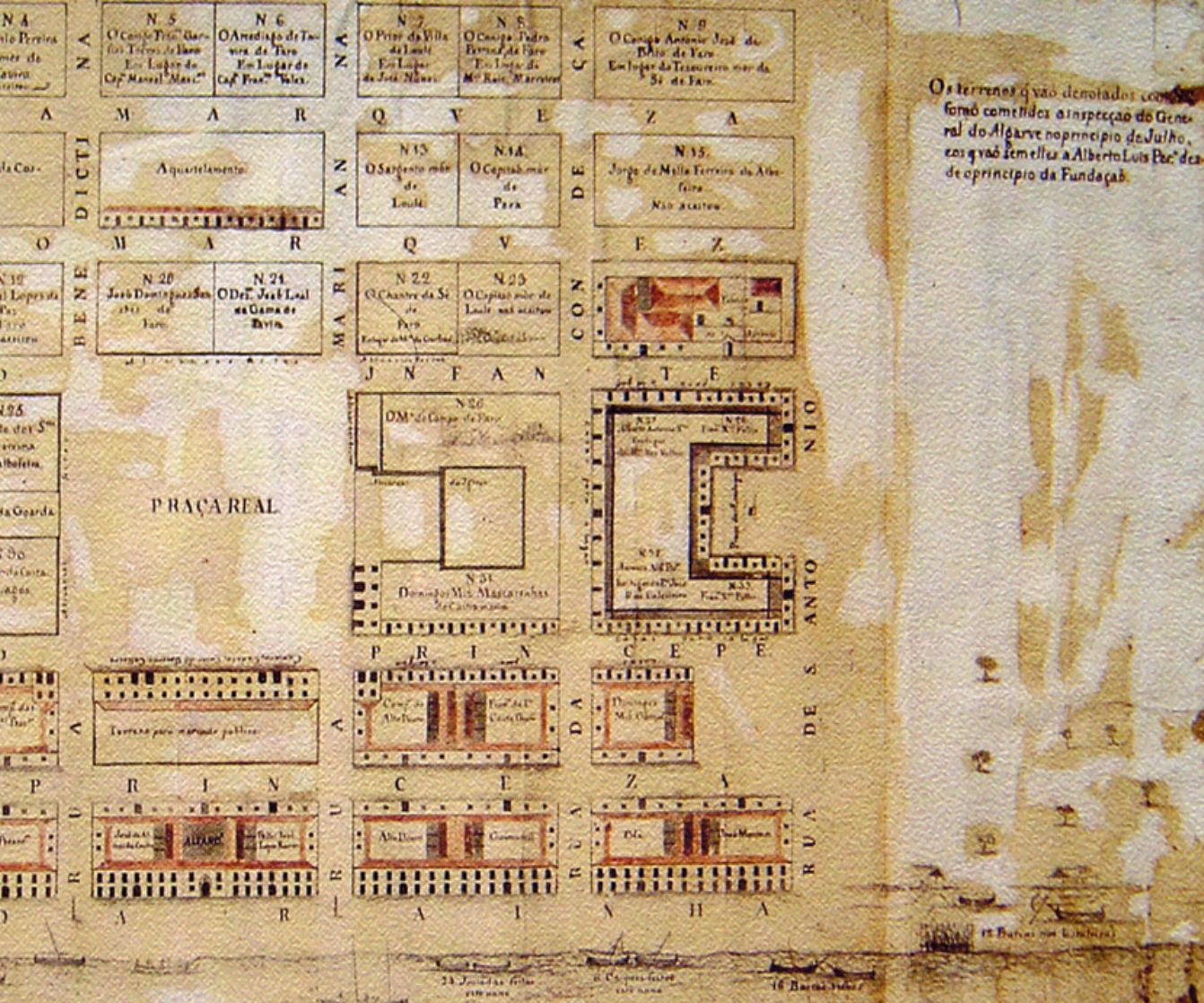
Figura 1 — Vila Real de Santo António, Planta geral da fundação da vila. Desenho-relatório de José Sande de Vasconcelos, Outubro de 1774. Arquivo Municipal de Vila Real de Santo António.



Mas sobre Coimbra, que é a minha cidade, terá algum sentido falar-se num momento original e autêntico da sua malha urbana? A Coimbra de hoje é o resultado de todas as transformações que foi sofrendo ao longo da sua história.

No caso do “património de dimensão arquitetónica”, os problemas da *autenticidade* e da *originalidade* constituem verdadeiros campos de batalha espiritual. Mas, mesmo neste domínio patrimonial, a consideração de que os bens culturais são inseparáveis da sua história, isto é, das marcas da passagem do tempo que eles registam, já se constituiu como um princípio doutrinário em 1964, com a Carta de Veneza (ICOMOS).





Já no caso do “património de dimensão urbana” a marca do tempo constitui a sua própria natureza. Como Walter Rossa (2012:4) disse a este propósito, para “...admitirmos a existência de cidades históricas necessitaríamos de saber quais não o são, o que é um paradoxo, uma impossibilidade. O urbano transforma-se permanentemente, não lhe sendo, por natureza, admissível o regresso a qualquer passado genuíno.”

Mas precisamente por causa desta última referência, o objetivo da identificação daquelas resistências também é o de chamar a atenção para o facto de não ter sentido delimitar uma área como sendo o “centro histórico”, se se pretender, com isso, considerá-la à margem do resto da cidade em termos urbanísticos. É a isto que

me refiro quando digo que as cidades são constituídas por “sistemas de continuidades”. Um desses sistemas é a “continuidade histórica”, na medida em que o espaço urbano é, todo ele, contemporâneo. Numa mesma cidade, não existem partes com história e partes sem história. O que há são partes mais antigas do que outras.

Mas há outras “continuidades”.

Há a “continuidade morfológica”, na medida em que o sistema de espaço público de uma cidade não é fragmentável, ainda que seja constituído por elementos de composição substantivos, como são, por exemplo, as ruas, as praças ou os quarteirões.

Há a “continuidade funcional” dos sistemas urbanos, na medida em que as redes infraestruturais constituem uma rede de interdependências que não varia de forma substantiva em todo o território urbano.

Por fim, há a continuidade das relações entre os usos do solo, na medida em que a economia das cidades não tem vínculos absolutos e definitivos com os seus tecidos urbanos.

Com este raciocínio, não tenho, naturalmente, a pretensão de avançar com soluções para estas resistências e para as suas influências na salvaguarda e gestão do “património de dimensão urbana”. Pretendo tão só fazer algumas provocações com a exposição das “pertinências” e das “evidências” do paradoxo que referi atrás e espero que estimulem o debate e reflexões futuras.

E sigo começando pelo princípio. Isto é, sigo com a referência às duas grandes correntes de pensamento sobre o património arquitetónico estabelecidas no século XIX por John Ruskin (1849) e Viollet-le-Duc (1863, 1875), para dizer que deve haver um motivo muito forte que explique o facto de ainda hoje, quando falamos de património arquitetónico ou de património urbano, nos ocorrer de forma imediata e intuitiva a noção de “defesa”. Ou seja, quando falamos em património de dimensão arquitetónica ou de dimensão urbana, não nos limitamos a pensar nos bens que os constituem em termos substantivos, mas também pensamos em ações relacionadas com a sua gestão.

No entanto, tendemos a dar menos valor às ideias que Viollet-le-Duc (1875:31-32) desenvolveu na sua definição de “restauro” quando dizia “...*le meilleur moyen pour conserver un édifice, c'est de lui trouver une destination, et de satisfaire si bien à tous besoins que comande cette destination...*” e a dar mais atenção às seguintes ideias de John Ruskin (1849:182):

*“Watch an old building with care; guard it as best you may, and at any cost from every influence or dilapidation. [...] I must not leave the truth unstated, that it is again no question of expediency or feeling whether we shall preserve the buildings of past times or not. We have no right whatever to touch them. They are not ours. They belong partly to those who built them, and partly to all the generations of mankind who are to follow us.”*

Do mesmo Viollet-le-Duc (1863:111), tendemos a não seguir tão espontaneamente quanto devíamos, as suas ideias de integração da cidade velha nas dinâmicas de desenvolvimento urbano quando dizia:

*“En écoutant parfois les esprits chagrins qui blâment quand même les prodigieux travaux de percement accomplis à Paris et dans nos grands centres, on se demande comment les choses se seraient passées si nos villes eussent été laissées dans l'état où elles étaient il y a vingt ans? Aurait-on pu vivre, circuler, vendre ou acheter?”*

De certo modo, tanto nos discursos formais sobre o “património de dimensão arquitetónica”, como nos discursos sobre o “património de dimensão urbana”, esteve sempre presente a ideia de que, ao ser reconhecido o seu valor cultural, esse reconhecimento não devia traduzir-se na sua subtração ao “mundo da vida” (HUSSERL, 1936).

Porém, passado mais de um século sobre estas palavras inaugurais dos discursos “intervencionista” e “anti-intervencionista” — como costumam ser chamados —, ainda resistimos a integrar nas metodologias de salvaguarda e gestão urbanística, as seguintes ideias relativas à “vida dos bens culturais” e ao “valor dos bens culturais”.

Em primeiro lugar, a ideia de que as diferentes categorias de bens culturais imóveis — desde os monumentos e outras construções excepcionais, como uma muralha, por exemplo, até aos edifícios correntes ou à “arquitetura menor” — não podem ser objeto do mesmo tipo de consideração no âmbito da salvaguarda patrimonial e da gestão urbanística. A gestão do valor cultural de um monumento, por exemplo, pode atender apenas objetivos memoriais ou educativos e os correspondentes encargos de manutenção e funcionamento podem ser suportados integralmente pelas finanças públicas. Este tipo de objetivos e este princípio de gestão também

produzem naturalmente os seus benefícios, como são, por exemplo, os que provêm de todos os setores de atividades económicas relacionadas com o turismo cultural. Mas é irreal pensar da mesma forma em relação a todos os bens culturais, independentemente da categoria a que pertencem, como também é irreal aplicar medidas estritas de preservação a todos os edifícios de um centro histórico. As finanças públicas não só não conseguiriam suportar tamanho encargo, como isso constituiria um fator de desagregação urbana em virtude dos desequilíbrios estruturais que originaria no quadro socioeconómico de uma cidade.

Independentemente da sua dimensão e da sua categoria, a integração do património no desenvolvimento urbano não só é desejável, como é inevitável porque, sem vida, qualquer bem perece.

Em segundo lugar, a compreensão cabal do valor histórico de um bem cultural imóvel, não pode limitar-se à leitura crítica das suas características morfológicas, nem estas devem ser consideradas à margem do seu contexto de inserção. Com isto, não estou a referir-me à distensão da noção de património como ficou registada na referida Carta de Veneza, isto é, que a “...*noção de monumento histórico engloba a criação arquitetónica isolada, bem como o sítio, rural ou urbano...*” (ICOMOS, 1964:§1 in LOPES; CORREIA, 2004:104). Estou antes a referir-me à influência que alguns edifícios e certas construções tiveram na conformação das malhas urbanas ao longo do tempo, bem como, ao invés, à influência que as malhas urbanas tiveram na criação de certos edifícios ou de certas construções. Pense-se, por exemplo, numa muralha medieval que tenha sido absorvida pelo crescimento da malha urbana de uma cidade e na influência que a mesma terá exercido na conformação desse desenvolvimento ao longo do tempo.

O sentido original das portas dessa muralha radica nos caminhos que suportavam a aproximação e a partida do respetivo núcleo urbano. Com o tempo, esses caminhos foram-se transformando em ruas, largos ou praças. Por sua vez, estes espaços foram sendo conformados pelo edificado, organizado ou não em quarteirões, mas procedendo sempre do cadastro que antecedeu a sua urbanização. Mesmo depois do desaparecimento parcial ou integral da sua cintura, o perímetro dessa muralha perdura e revela-se na morfologia urbana adjacente ou envolvente.



**Figura 2** — Perímetro do circuito da muralha de Coimbra tardo-medieval, com base na reconstituição de Walter Rossa e Sandra Pinto. Banco digital de cartografia da evolução urbanística de Coimbra, 2003. Adelino Gonçalves

Assim, 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. Entendido assim este bem cultural, não tem sentido que a sua salvaguarda se resuma à instituição de zonas de proteção automáticas, como acontece no contexto português, em que estas zonas são constituídas por perímetros de 50 metros em seu redor ou em redor dos segmentos da muralha ainda existentes ou de elementos arquitetónicos que a constituíam.

Assim, cabe perguntar se tem sentido que o valor cultural de uma muralha não seja entendido apenas desta forma? Isto é, a dimensão patrimonial de uma muralha não é simultaneamente arquitetónica e urbanística? Esta leitura urbanística da “dimensão arquitetónica do património” não devia estender-se a um universo maior de bens

culturais imóveis? Por conseguinte, o urbanismo não deve ser considerado e valorizado, por si só, como um bem cultural e, como tal, como o bem que reúne o carácter multifacetado da dimensão arquitetónica e urbana do património?

Ainda sobre o misto de “pertinências” e “evidências” que envolve o tema da dimensão urbana do património, termino as minhas provocações com uma alusão às teorias urbanas de Gustavo Giovannoni. Refiro-o, naturalmente, porque de acordo com Françoise Choay (1992:169-74) foi ele quem associou pela primeira vez o valor cultural das áreas urbanas antigas à noção de património urbano. Ou seja, porque no enredo das teorias da salvaguarda e da gestão do “património de dimensão arquitetónica”, terá sido a primeira personagem a sistematizar um conjunto de princípios e metodologias relativas à dimensão urbana do património. Mas refiro-o sobretudo porque não tratou o património de dimensão urbana como um “... *objeto autónomo de uma disciplina própria, mas sim como elemento e parte integrante de uma doutrina geral de urbanização*” (CHOAY, 1992:169).

Embora tenha dado um contributo significativo para as teorias e práticas do restauro, as ideias de Gustavo Giovannoni também incluíam uma visão integrada do património arquitetónico, para usar uma expressão em voga atualmente. Porém, como é sabido, essas ideias foram ignoradas durante mais de meio século e só a partir da década de 1980 é que começaram a ser relevadas.<sup>3</sup> Algumas dessas ideias encontrariam um paralelo em políticas urbanas que se desenvolveram no contexto italiano, designadamente com o processo de reabilitação do centro histórico de Bolonha, planeado inicialmente por Giuseppe Campos Venuti e Leonardo Benevolo, seguidamente desenvolvido por Pier Luigi Cervellati e Roberto Scannavini.

Com a ressalva de que embora fossem desprezados, sempre foram conhecidos em determinados circuitos culturais e políticos, são dignos de relevo os seguintes aspetos das teorias de Gustavo Giovannoni. Ainda que o seu objetivo não fosse tão-somente distinguir a “cidade velha” e a “cidade moderna”, entendia que a conservação do

<sup>3</sup> Nomeadamente com os contributos de Françoise Choay (1992), Francesco Ventura (1995), Guido Zucconi (1997), Paulo Rosa (1998) e Denis Rodwell (2007).

património urbano se baseava somente numa preservação estrita da memória das áreas urbanas antigas. Na verdade, este arquiteto e urbanista italiano não pretendia apenas defender a “cidade velha” da voracidade do “...*sviluppo della vertiginosa vita moderna...*” (GIOVANNONI, 1931:6). Embora não se referisse nestes termos, o seu objetivo consistia na definição de princípios e metodologias de gestão que assegurassem um desenvolvimento coeso da “cidade integral”, ou seja, da cidade como um todo no futuro.

Para concretizar esse objetivo, considerava que a “cidade velha” tinha de ser objeto de planeamento a escalas variáveis. A uma escala territorial, para gerir a sua integração nas redes de comunicações e transportes; e à escala urbana, para gerir um desenvolvimento polinuclear, com uma distribuição equilibrada dos usos do solo.

Além disso, defendia que os processos de expansão urbana deviam processar-se segundo dois modelos de desenvolvimento: o modelo de extensão contígua e o de crescimento periférico. Para ambos os casos, defendia os seguintes princípios:

- a) As extensões urbanas, os novos núcleos periféricos e todo o sistema viário, deviam ser integrados em planos regionais e em planos detalhados, dedicados à expansão urbana;
- b) As extensões urbanas e os novos núcleos periféricos deviam ter a sua própria centralidade e conformarem-se com uma identidade morfológica clara;
- c) A intensificação dos movimentos centrípetos sobre a cidade velha devia ser evitada e, por sua vez, esta devia ser protegida do tráfego de atravessamento.

Todos estes aspetos das ideias de Gustavo Giovannoni e outros eventualmente mais conhecidos ou mais citados — como a teoria de *diradamento* (GIOVANNONI, 1931:248-80) —, revelam que tinha um entendimento holístico e integrado do fenómeno urbano, bem como uma consciência clara das exigências instrumentais e metodológicas ao nível da gestão urbana. De facto, em algumas passagens do seu *Vecchie città ed edilizia nuova*, Giovannoni refere a necessidade de os municípios assumirem uma postura proactiva na gestão urbana, para controlar o desenvolvimento urbano de uma forma efetiva e

garantir assim a defesa da “cidade velha”<sup>4</sup>. Mas da mesma forma que defendia uma gestão urbana proactiva, consciente que estava das limitações dos quadros técnicos dos serviços estatais e municipais, também defendia a necessidade de melhorar substancialmente o ensino do urbanismo. A este respeito, dizia *”Ancora negli uffici tecnici statali e comunali è quasi assoluta la incompetenza, con quel tipico ritardo di fase ad accogliere nuovi metodi e nuove idee che à costante nell’ordinamento e nelle tendenze dei pubblici uffici; nè è da farne colpa ad alcuno, quando anche l’insegnamento ufficiale è ancora in questo campo appena in embrione”* (giovannoni, 1931:5).

Por tudo isto, repito o que disse atrás para defender que a “dimensão urbana do património” não é apenas uma questão de “medida”. Repito também as palavras de Nuno Portas (2000:488) quando disse que *“...sobre os centros históricos já se sabe o essencial do que devia ser feito...”*, para terminar com uma pergunta retórica: se sabemos há tanto tempo o que deve ser feito, porque não o fazemos?

Não será porque temos dificuldade em aceitar que *“...tout change avec la grosseur...”* como disse Paul Valéry (1931:175) no seu *Eupalinos?*

---

<sup>4</sup> É esse o caso da sua abordagem à operacionalidade da cascata de planos urbanísticos e, em particular, das referências à execução dos planos de âmbito territorial localizado, recorrendo à criação de consórcios e de órgãos administrativos com poderes executivos que lhes conferissem uma postura proativa. Nas palavras de Gustavo Giovannoni (1931:204), estes órgãos *“...dovrebbe avere funzionamento agile, possibilità di organizzare opere di formazione di nuovi quartieri, di valorizzazione di terreni, di coordinare le diversissime iniziative dei varî enti, talvolta spronando ed unificando l’attività dei privati, talvolta ad essei sostituendosi coi mezzi stessi a disposizione del Comune, ma con metodi affini a quelli delle private società commerciali ed industriali.”*



# Que plano para o património urbano? Balanço das práticas de reabilitação em Portugal<sup>1</sup>

O património urbano nos documentos doutrinários: um debate limitado

Como em muitos países da Europa ocidental, a aventura portuguesa na salvaguarda do património urbano começou quando o debate ideológico relativo ao seu significado cultural já tinha terminado na Europa. Depois do “encantamento teórico” que atravessou todo o século XIX e a primeira metade do século XX, as elaborações ideológicas e doutrinárias da problemática do restauro foram sendo progressivamente suplantadas por investigações técnicas e metodológicas, que centraram aquele debate num âmbito supostamente científico que encaixa melhor no domínio das práticas propriamente ditas, do que no domínio das reflexões teóricas. O facto de as problemáticas da reabilitação urbana e da salvaguarda do património urbano se terem tornado indistintas ao longo das últimas três décadas, é por si só um sintoma e uma consequência da ausência de reflexões teóricas.

Embora não se debruçasse sobre os instrumentos, metodologias e princípios que deviam ser observados na reabilitação urbana e na salvaguarda do património urbano, a *Teoria do Restauro* de Cesare Brandi (1963), publicada um ano antes da adoção da Carta de Veneza (ICOMOS, 1964), foi um dos últimos contributos internacionais para este debate cultural e ideológico. Desde então, tem sido no seio de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO),



Tradução do artigo *Which urban plan for an urban heritage? An overview of recent Portuguese practice on integrated conservation* de 2007, publicado pela revista *City & Time*, volume 3, n.º 2, Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI), Recife, pp. 67-79, disponível em <http://www.ceci-br.org/novo/revista/viewissue.php?id=10>. Este artigo foi escrito no âmbito da minha participação no 5.º *Seminário Internacional sobre Conservação Urbana - A mudança do papel e a relevância das cartas patrimoniais* — CECI, 19-21 de Novembro de 2007 —, cujos temas de reflexão eram: O conjunto destes documentos é efetivo e produtivo? Influenciam, e em que medida o fazem, a prática da conservação urbana? Estes documentos espelham o estado da teoria da conservação urbana à sua data? Orientam o desenvolvimento dessa teoria? São sensíveis a novos contributos da filosofia e da epistemologia? Estes documentos e os princípios que expressam são aplicáveis universalmente? Precisam de ser interpretados de modos diferentes em contextos culturais diferentes?

o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) e o Conselho da Europa (CE) que esse debate tem vindo a ser feito, com muitos dos seus resultados a serem adotados sob a forma doutrinal de convenções, cartas e recomendações.

Como referem Brian Graham *et al.* (2000:217-9), esta produção doutrinal conduz a uma padronização dos princípios da salvaguarda patrimonial e da reabilitação urbana, resultando em *best practices* que contribuem para a diminuição da diversidade dos ambientes urbanos e, conseqüentemente, para o esbatimento de um dos pilares do património cultural: a *identidade*. Mas mais importante do que os objetivos visados pelas *best practices*, é o facto de ajudarem a esbater o debate cultural relativo ao significado de alguns conceitos-chave relativos ao património urbano.

Tendo em conta que a problemática da reabilitação urbana desempenha atualmente um papel central no âmbito das políticas urbanas e do ordenamento do território, não deixa de ser um paradoxo que se dê tão pouca importância à clarificação do objeto dessas políticas e, sobretudo, do seu papel nas práticas urbanísticas.

Sabemos bem que a noção de património urbano nas primeiras décadas do século xx era muito diferente da atual. No entanto, no que diz respeito à consideração urbanística do património urbano, são daquele período alguns dos contributos teóricos mais intrigantes. Além disso, no contexto europeu, só em meados do século xx é que se começou a dar uma atenção especial à relação entre o quadro socioeconómico das áreas urbanas antigas e as dinâmicas globais de desenvolvimento urbano. São exemplo disso as iniciativas políticas relativas à reabilitação do centro histórico de Bolonha e os princípios doutrinários estabelecidos na Carta Europeia do Património Arquitetónico (CE, 1975). No primeiro exemplo referido, como diziam Pier Luigi Cervellati e Roberto Scannavini (1977:13) na segunda monografia dedicada à experiência de Bolonha, não se aspirava a constituir uma doutrina internacional. Por seu lado, a Carta Europeia do Património Arquitetónico representava esse tipo de aspiração, apesar de conter as seguintes contradições:

Em primeiro lugar, apesar de os seus princípios assentarem na noção de conservação integrada, considerava que os monumentos ou alguns conjuntos edificados podiam ser considerados de forma marginal, ou seja, de uma forma não integrada (CE, 1975:§1 *in* LOPES, 2004:156);

Em segundo lugar, a forma como descreve a integração do património urbano nas dinâmicas de desenvolvimento urbano é por si só contraditória. Por um lado, dá uma atenção especial aos atributos históricos do tecido urbano ao referir que o património arquitetónico “...*é uma expressão da História e ajuda-nos a compreender a importância do passado na nossa vida atual*” (CE, 1975:§1 in LOPES, 2004:156). Significa isto que aceita e valoriza a *mudança*. Por outro lado, estabelece que “*Este património deve ser transmitido às gerações futuras na sua plena autenticidade e em toda a sua variedade como parte essencial da memória da humanidade*” (CE, 1975:§2 in LOPES, 2004:157), o que significa que atende de forma especial a atributos intemporais;

Finalmente, embora o preâmbulo refira que o futuro do património arquitetónico “...*depende, em grande parte, da sua integração na vida quotidiana dos cidadãos e do reconhecimento da sua nos planos de ordenamento do território e do urbanismo*” (CE, 1975 in LOPES, 2004:156), essa integração urbanística é apenas associada apenas à “...*aplicação conjugada de técnicas adequadas de restauro e da escolha correta de funções apropriadas*” (CE, 1975:§2 in LOPES, 2004:158), o que significa que este documento se foca na problemática das intervenções no edificado.

Para merecer o acordo de sensibilidades diferentes e para poder enquadrar-se em diferentes contextos políticos e em diferentes quadros jurídico-administrativos, a generalidade dos documentos doutrinários tende para um registo generalista que nos leva a questionar a sua efetiva operacionalidade. Assim aconteceu com a Carta Europeia do Património Arquitetónico. A questão da utilidade e da operacionalidade dos documentos doutrinários é tanto mais pertinente quanto mais se tiverem em conta os ganhos ao nível dos conceitos, que decorrem de outro tipo de elaborações e de reflexões relativas à salvaguarda do património urbano e à sua integração no sistema de planeamento e ordenamento do território como, por exemplo, a edição *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici* (CERVELLATI; SCANNAVINI, 1973), publicada dois anos antes da adoção da Carta Europeia do Património Arquitetónico.

Nesta questão, a edição de *Vecchie città ed edilizia nuova* de Gustavo Giovannoni (1931) é uma espécie de canto de cisne em que este arquiteto e urbanista italiano desenvolveu um ensaio consistente sobre a integração das problemáticas da salvaguarda patrimonial e

da reabilitação urbana no planeamento urbanístico moderno. Um dos aspetos mais importantes das suas reflexões reside precisamente na ideia de que na sua consideração urbanística, a cidade antiga não devia ser reduzida à salvaguarda do seu valor histórico, mas antes atender de igual forma a todos os seus atributos para planear o seu desenvolvimento de uma forma integrada.

Apesar de tudo, Gustavo Giovannoni considerava a cidade antiga como um monumento histórico, o que o levava a invocar valores intemporais para empreender ações de restauro urbano, mesmo que implicassem algumas demolições, como as que eram previstas na sua teoria de *diradamento* (GIOVANNONI, 1931:248-80).

No entanto, ele também considerava que não tinha sentido pensar-se na cidade antiga e na cidade contemporânea como realidades urbanas individuais e separadas, uma vez que o fenómeno urbano é globalmente contemporâneo. Com base nesta visão integrada, ele entendia que as políticas e as ações relativas à conservação e à transformação da cidade, dizem respeito a um único processo de urbanização e, por essa razão, considerava que a problemática do património urbano devia ser tratada no âmbito do planeamento urbanístico. Além disso, ele considerava que esse processo de urbanização conduziria ao fim o modelo urbano mononuclear e à criação de um novo quadro de referência para a cidade antiga. Aliás, como ele próprio referia, esta ideia era o “argumento principal” das suas reflexões (GIOVANNONI, 1931:66).

Depois dos contributos de Gustavo Giovannoni ocorreu uma regressão epistemológica e as doutrinas do património urbano e do planeamento urbanístico seguiram caminhos separados que firmaram o alheamento das correspondentes políticas e dos correspondentes debates culturais. As primeiras, centradas na classificação de edifícios e no estabelecimento de zonas de proteção e as segundas dedicadas à expansão urbana e à defesa da renovação das áreas urbanas antigas. Do ponto de vista doutrinal, as Cartas de Atenas de 1931 e de 1933 podem ser vistas como os documentos que encabeçam esta visão conceptual.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Respetivamente, a Carta de Atenas sobre o Restauro de Monumentos produzida no âmbito do I Congresso Internacional dos Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, em 1931, e a Carta de Atenas do Urbanismo Moderno, produzida no âmbito do IV Congresso Internacional da Arquitetura Moderna em 1933 e dedicada ao tema da “Cidade Funcional”.

Só nas últimas décadas do século xx é que se verificou uma convergência das teorias e das práticas de salvaguarda patrimonial e de planeamento urbanístico que emergiu da consciência de que “*Le condizioni sono cambiate*” (SECCHI, 1984) e era necessária a “intervenção na cidade existente” (PORTAS, 1982; 1986). De facto, o “regresso ao centro da cidade” e a problemática da reabilitação urbana, são algumas das questões centrais das políticas urbanas desde as décadas de 1970 e 1980, nomeadamente com a Campanha Europeia para o Renascimento da Cidade, organizada pelo Conselho da Europa entre 1980 e 1983.

Nessa altura, o debate cultural sobre a salvaguarda do património urbano lidava com uma herança urbanística pesada que tinha sido construída com quadros jurídicos funcionalistas e tecnocráticos que reduziam a cidade a lógicas de zonamento baseadas em fórmulas e índices matemáticos. Isso significava — como aliás continua a significar — que a classificação de imóveis e o estabelecimento de zonas de proteção foi integrado numa lógica urbanística que concebia o fenómeno urbano de uma forma fragmentada. Além disso, mais do que à problemática da gestão da cidade existente, aqueles quadros jurídicos correspondiam à da expansão urbana e contribuíram para que o papel do setor público fosse sendo reduzido à condição de “verificador” das iniciativas privadas. Tal aconteceu assim, em particular, com o caso português.

## O património urbano e o “esquecimento coletivo” em Portugal

Enquanto pressuposto urbanístico legal, a salvaguarda do património urbano foi estabelecida pela primeira vez sob a tutela do Ministério das Obras Públicas, com a promulgação do Decreto-lei n.º 24802, de 21 de Dezembro de 1934, que criou a figura de Plano Geral de Urbanização. De acordo com este diploma, este instrumento devia integrar regulamentos específicos relativos à “...*salvaguarda da estética, do carácter arquitetónico, pitoresco e histórico das urbes*”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Decreto-lei n.º 24802, Diário do Governo n.º 299 I Série (21/12/1934), art. 14.º, p. 2139.

Dois anos antes, sob a mesma tutela, era reconhecida a importância de controlar as transformações na envolvente dos edifícios públicos e dos monumentos com a publicação do Decreto n.º 20985 de 7 de Março e com Decreto n.º 21875 de 18 de Novembro.<sup>7</sup>

No final da década de 1960, 223 planos tinham tido aprovação ministerial, embora fosse uma aprovação condicionada em 154 casos (LÔBO, 1995:279-85). Naquela época, a abordagem ao património urbano era feita com perspetivas opostas e atendiam acima de tudo aos atributos pitorescos e estéticos das áreas urbanas antigas, em acordo com a ideologia do Estado Novo focada na afirmação da identidade nacional.<sup>8</sup> Por um lado, promovia-se a preservação das características históricas de antigos núcleos urbanos e de bairros ou conjuntos edificados antigos. Por outro lado, eram demolidos conjuntos edificados com o objetivo de valorizar e enaltecer os monumentos.<sup>9</sup> Quero dizer com isto que ambas as perspetivas estavam presentes nas políticas do MOP para o planeamento urbanístico e para a proteção do património arquitetónico.

No caso do Antepiano de Urbanização de Braga e de Évora — Étienne de Gröer, 1944 e 1945 — ou do Antepiano de Urbanização de Tavira (Figura 3) — Raul Lino, 1948 —, as áreas urbanas mais antigas eram protegidas atendendo ao seu valor histórico e ao seu interesse turístico. Apesar de terem algumas diferenças significativas entre si, estes casos podem ser inscritos no trilha das doutrinas da Carta de Atenas de 1931.

<sup>7</sup> O primeiro destes diplomas estabelecia que os edifícios e os terrenos que distassem “...menos de 50 metros de qualquer imóvel classificado como monumento nacional, não [podiam] ser alienados sem o parecer favorável do Conselho Superior de Belas Artes...” (art. 26.º). O segundo diploma começava por reconhecer, na sua introdução, que o “...valor e a beleza arquitetónica de um grande edifício ou de um monumento artístico não provêm somente da harmonia das suas proporções, da elegância das suas linhas, do arrojo da sua conceção, da riqueza ou bom gosto dos materiais; resultam ainda, e por vezes muitíssimo, do ambiente em que o edifício vive, da moldura em que o enquadra o conjunto de edificações que o cercam”. Com este sentido, este diploma autorizava o Governo a estabelecer “...zonas de proteção dos edifícios públicos de reconhecido valor arquitetónico” (art. 1.º) e além de dispor que nenhuma “...construção ou reconstrução [podia] ser efetuada nas zonas de proteção [...] sem prévia autorização do Ministro das Obras Públicas e Comunicações” (art. 4.º), previa a possibilidade de estas zonas incluírem “...áreas vedadas à construção” (art. 4.º, §1.º).

<sup>8</sup> Para uma visão geral do desenvolvimento dos Planos Gerais de Urbanização entre as décadas de 1930 e 1950 e, em particular, para uma visão sintética da consideração urbanística feita da questão da salvaguarda do património arquitetónico e urbano, veja-se LÔBO, Margarida (1993), *Planos de Urbanização. A Época de Duarte Pacheco*. Porto: DGOTDU/FAUP, 1995.

<sup>9</sup> Para uma visão ampla e detalhada das intervenções realizadas no âmbito do Ministério das Obras Públicas sobre o património arquitetónico, veja-se NETO, Maria João (2001), *Memória, propaganda e poder: o restauro dos monumentos nacionais (1929—1960)*. Porto: FAUP e TOMÉ, Miguel (2002), *Património e Restauro em Portugal (1920-1995)*. Porto: FAUP.



Figura 3 — Anteplano de Urbanização da Cidade de Távira – 1.º Aditamento, Planta de Apresentação, Raul Lino, 1948. DGT.

Por seu lado, o Plano de Urbanização de Mafra — Jacobetty Rosa, 1944 — e o Antepiano Geral de Urbanização de Faro — João António de Aguiar, 1946 — consistiam em propostas de renovação urbana expressivas que apenas preservavam os monumentos e podem ser inscritos no trilho da Carta de Atenas de 1933.

Apesar da morosidade na elaboração dos planos enquadrados pelo Decreto-lei n.º 24802 de 21 de Dezembro de 1934 e apesar de a sua influência na condução efetiva do desenvolvimento urbano ter sido muito limitada, eles representam a primeira iniciativa estruturada com bases jurídico-administrativas para controlar o desenvolvimento urbano. Além disso, ocorreram poucas alterações no quadro jurídico do planeamento urbano até ao início da década de 1970 e os três níveis do planeamento urbanístico municipal só foram previstos por lei em 1977.<sup>10</sup>

Embora a sua influência no controlo do desenvolvimento urbano fosse limitada, o modo como estes planos urbanísticos consideraram os destinos das áreas urbanas antigas, contribuiu muito para o seu esquecimento coletivo. Esta questão é, aliás, um traço comum das visões urbanísticas renovadoras e das visões protetoras do património urbano, na medida em que têm uma base conceptual coincidente: o isolamento e a sublimação dos monumentos e o isolamento e “engessamento” de áreas urbanas, sejam elas as zonas de proteção de edifícios classificados ou os centros históricos.

Na maioria dos casos, os centros históricos foram delimitados com base neste princípio e a intervenção nos seus edifícios foi submetida a restrições para se garantir a sua proteção. Esta situação criou, por si só, um desequilíbrio nas dinâmicas de desenvolvimento urbano por não terem sido considerados os efeitos que as áreas urbanas antigas sofreriam ao tornarem-se no principal centro urbano das cidades. O resultado deste modelo de desenvolvimento confirmou as previsões de Gustavo Giovannoni (1931:157) quando dizia que “... *voler trasformare la vecchia zona centrale cittadina [...] nel centro*

---

<sup>10</sup> Com a Lei n.º 79/77, DR n.º 247 I Série (25/10/1977), pp.2564-78, regulamentada em 1982 com os seguintes diplomas: Decreto-lei n.º 208/82, DR n.º 119 I Série (26/05/1982), pp. 1402-7; Decreto Regulamentar n.º 91/82, DR n.º 276 I Série (29-11-1982), 3992-4; Portaria n.º 989/82, DR n.º 244 I Série (21-10-1982), pp. 3475-7.



*vivo del movimento e degli affari della città moderna è un errore immenso, definitivo, insanabile...”*

Uma vez sujeitas às pressões dos movimentos migratórios do campo para a cidade, que se fizeram sentir em Portugal a partir da primeira metade do século xx, a maioria das áreas urbanas antigas caiu na situação que Nuno Portas (1981:158) descreveu quando disse 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*”.

Este estado de agonia foi uma herança recebida pelo regime democrático em 1974 e é uma circunstância que ajuda a compreender a relevância das preocupações sociais na problemática da reabilitação urbana ao longo das últimas três décadas, bem como o investimento da Administração Central na promoção de apoios técnicos, administrativos e financeiros para a realização de intervenções diretas no quadro físico das áreas urbanas antigas.

Um dos exemplos mais antigos desta dedicação da Administração Central foi o caso da criação do Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barredo (CRUARB), em 1974, um organismo especificamente dedicado à reabilitação de uma área muito degradada do centro histórico do Porto e inspirada no exemplo das experiências de Bolonha (PORTAS, 2005:143). A este exemplo seguiu-se a criação do primeiro programa de subvenções em 1976, o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID).<sup>11</sup>

Com o suporte financeiro da Câmara Municipal do Porto e de outros órgãos da Administração Central, o principal objetivo do CRUARB era a implementação de um processo de reabilitação urbana através do melhoramento das condições de habitabilidade da sua área de intervenção. Desde o início das suas funções, era constituído por uma equipa multidisciplinar de arquitetos, engenheiros, historiadores e assistentes sociais. Esse modelo de funcionamento inspirou a criação de gabinetes semelhantes designados como Gabinetes Técnicos

<sup>11</sup> Este programa foi estabelecido com o Decreto-Lei n.º 704/76, DR n.º 704/76 I Série (30/09/1976), pp. 2240-2. Em 1988 o PRID foi extinto, mas foram criados outros programas dedicados à reabilitação do edificado habitacional: RECRUA (1988), REHABITA (1996), RECRIPH (1996), SOLARH (1999), PROHABITA (2004). Para mais informação sobre estes programas, recomendo a consulta dos sítios da *internet* do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana — <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/> — e da Direção-Geral do Território — <http://www.dgterritorio.pt/>

Locais, no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana de 1985.<sup>12</sup> Este foi o primeiro programa especificamente dedicado à reabilitação urbana e, depois de revisto em 1988 e renomeado como Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas<sup>13</sup> (PRAUD), continua ainda em funcionamento.

Embora a elaboração de planos urbanísticos não fosse um pressuposto das obrigações do funcionamento dos Gabinetes Técnicos Locais, foram eles que, ao longo das três décadas, elaboraram a maioria dos Planos de Pormenor vigentes dedicados à reabilitação urbana e à salvaguarda do património urbano dos centros históricos. No entanto, tendo em conta que o seu modelo de funcionamento pressupõe que tenham uma dedicação múltipla — tanto aos aspetos sociais, como culturais —, as suas motivações e objetivos são necessariamente difusos e multifacetados, assim como são difusos e multifacetados os resultados das suas ações.

Tendo em conta que estes Planos de Pormenor não eram providos de um suporte financeiro e administrativo específico para a sua implementação, o seu contributo para a salvaguarda do património urbano e para a reabilitação urbana foi sempre muito limitado. De facto, os contratos celebrados pelas Câmaras Municipais no âmbito do PRAUD garantem o funcionamento dos Gabinetes Técnicos Locais apenas ao longo de dois anos. Assim, mesmo tendo em conta que a integração de alguns técnicos das suas equipas nos quadros das Câmaras Municipais foi uma prática comum durante muito tempo, isto significa que no caso dos Planos de Pormenor que obtiveram vigência, não estava garantida a existência de órgãos dedicados à gestão da sua execução.

Para se compreenderem as limitações destes Planos de Pormenor e o seu contributo para o “esquecimento coletivo” das áreas urbanas antigas, deve-se ter em conta outros dois aspetos.

Em primeiro lugar, as suas propostas limitam-se naturalmente ao perímetro das suas áreas de intervenção. Em segundo lugar, estes planos não são a resposta a nenhuma exigência específica que diga respeito à integração do património urbano nas dinâmicas

---

<sup>12</sup> Este programa foi criado em 1985 pelo Despacho n.º 4/85, DR n.º X II Série e foi revisto em 1988 com o Despacho n.º 1/88, DR n.º 16 II Série (20/01/1988), passando a designar-se como Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD).

<sup>13</sup> Criado pelo Despacho 1/88, DR n.º 16 II Série (20/01/1988), pp. 493-4.

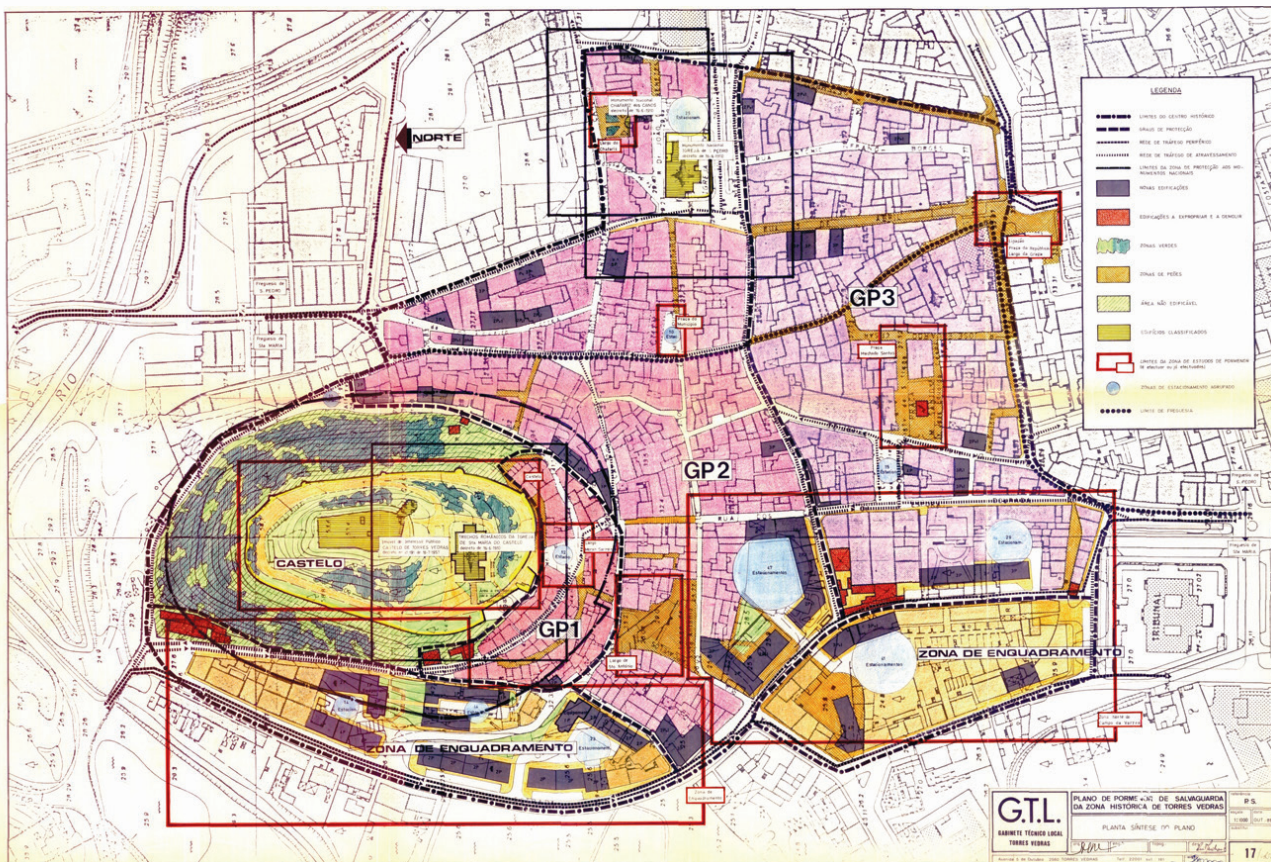


Figura 4 — Plano de Pormenor de Reabilitação do Centro Histórico de Torres Vedras, Planta de Síntese do Plano, GTL de Torres Vedras, 1992. DGT.

de desenvolvimento urbano. Na verdade, a abordagem feita neles à problemática do património urbano, decorre do facto de as suas áreas de intervenção coincidirem com os centros históricos ou com outras áreas urbanas cujo valor patrimonial tenha sido reconhecido anteriormente. Isto explica também por que não é questionada a noção de património urbano e por que se assume que a sua salvaguarda pode ser garantida com o controlo das intervenções diretas no edificado e no sistema de espaços públicos.

Em conjunto, estes dois aspetos evidenciam o entendimento de que os três níveis de Planos Municipais de Ordenamento do Território são instrumentos desligados, em vez de serem uma expressão instrumental de estratégias de gestão urbana *top-down* e *bottom-up*. Assim, embora os Planos de Pormenor vigentes possam dar a ideia de que

os centros históricos estão planeados, o facto de esse planeamento não ser integrado leva-me a dizer o contrário e que esses planos são mesmo uma das expressões mais significativas do “esquecimento coletivo” das áreas urbanas antigas.

## A salvaguarda do património urbano no quadro jurídico

A salvaguarda do património urbano está contemplada em dois quadros jurídicos. Um é relativo às políticas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico e o outro às políticas de proteção e valorização do património cultural.

O modo como o património urbano é entendido em ambos os quadros jurídicos traduz-se numa sobrevalorização da “imagem da cidade” como se fosse imutável e, como tal, fosse um valor intemporal. Isto conduz a uma situação que tanto ajuda a compreender por que é que os centros históricos são protegidos de uma forma genérica, isto é, enquanto “paisagem urbana antiga”, quanto o facto de a sua gestão urbanística se focar nas intervenções nos seus edifícios que são feitas no âmbito dos programas de reabilitação.

O principal instrumento dedicado à salvaguarda do património urbano é o Plano de Salvaguarda, previsto pela primeira vez em 1985 na Lei do Património Cultural Português<sup>14</sup>, em acordo com a Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa (CE, 1985). Embora esta lei tenha sido revista e revogada em 2001<sup>15</sup>, o objeto e os conteúdos deste instrumento só foram definidos e regulamentados em 2009<sup>16</sup>.

Apesar de este vazio legal ter perdurado por mais de duas décadas, o quadro jurídico do ordenamento do território e do urbanismo deu sempre um enquadramento legal aos Planos de Pormenor dedicados à reabilitação urbana e à salvaguarda do património urbano que foram sendo elaborados desde o final da década de 1980. Contudo, em virtude de estes planos terem uma natureza protecionista, têm

<sup>14</sup> Lei n.º 13/85, DR n.º 153 I Série (06/07/1985), pp. 1865-1874.

<sup>15</sup> Pela Lei n.º 107/2001, DR n.º 209 I Série A (08/09/2001), pp. 5808-29.

<sup>16</sup> Refiro-me ao Decreto-Lei n.º 309/2009, DR n.º 206 D.R. I Série (23/10/2009), pp. 7975-87.

sido usados apenas como regulamentos administrativos para controlar as intervenções diretas no edificado. Por esta razão, tem algum sentido dizer-se que a natureza passiva destes planos contrasta com o próprio conceito de conservação integrada.

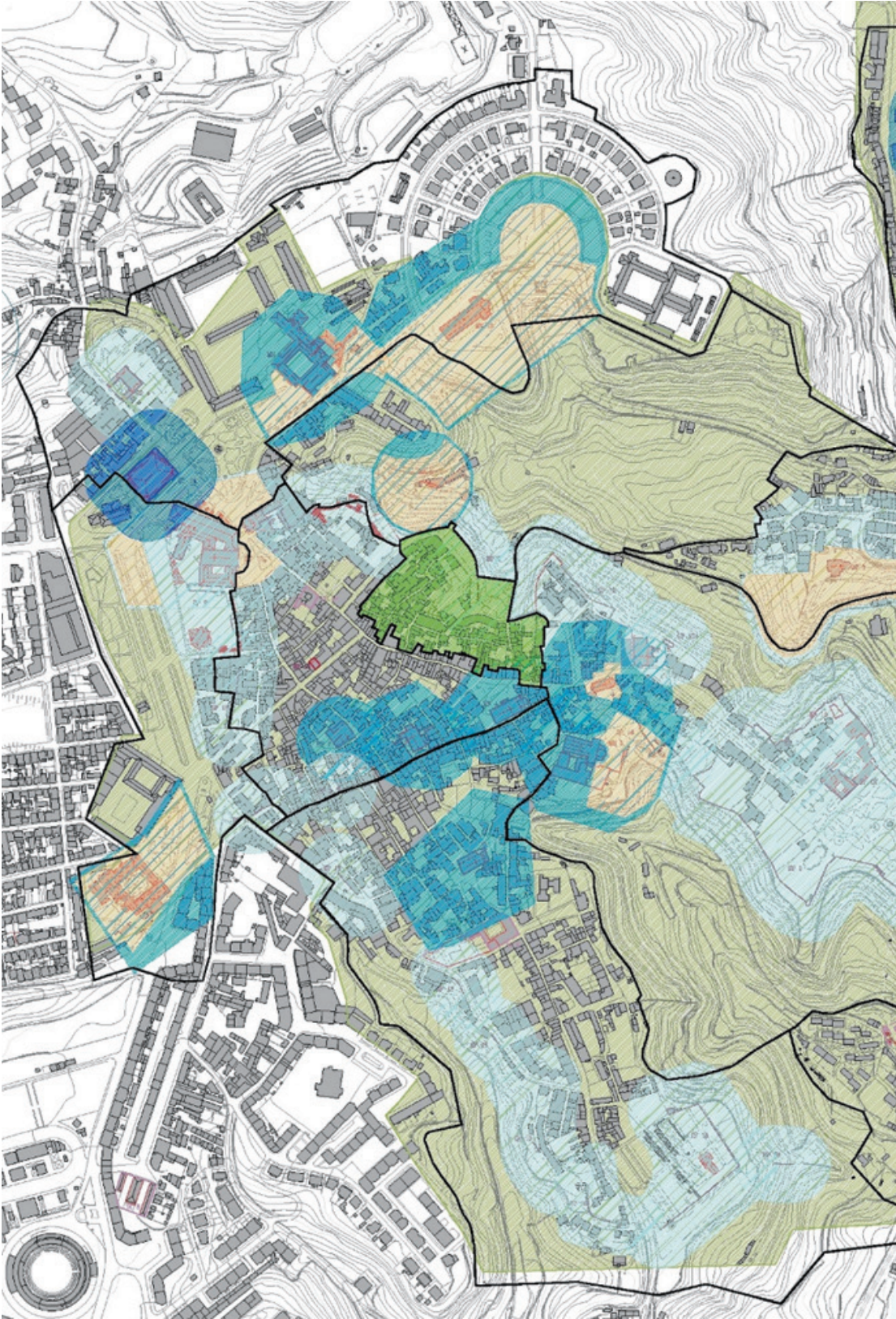
Esta natureza passiva e defensiva no que diz respeito ao património urbano é, aliás, a principal característica das políticas de proteção do património cultural baseadas na classificação de imóveis e na sua diferenciação em três níveis — interesse nacional, interesse público e interesse municipal —, como é previsto no artigo 15.º da atual Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural.

Para cada um destes níveis de classificação, a lei prevê três tipos de instrumentos de salvaguarda dos imóveis classificados:







- a) Zonas de Proteção (art. 43.º, §1) — uma servidão administrativa de 50 metros em torno dos limites externos dos imóveis classificados que é estabelecida automaticamente com o ato de classificação ou com o início dos procedimentos que visam a classificação, e na qual não podem ser realizadas quaisquer operações urbanísticas sem o parecer favorável da administração do património cultural competente;
- b) Zona Especial de Proteção (art. 43.º, §2) — semelhante à anterior, mas com um perímetro que não obedece necessariamente a uma regra geométrica simples e é fixado pela administração do património cultural competente, de acordo com estudos promovidos pela mesma;
- c) Plano de Pormenor de Salvaguarda (art. 53.º), a desenvolver para cada Zona de Proteção ou para cada Zona Especial de Proteção.

Com as pesquisas que fiz até ao momento, não há em vigor nenhum Plano de Pormenor de Salvaguarda tal como está previsto na Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural. Por essa razão, cabe perguntar se existe alguma articulação entre a política de proteção cultural definida por esta lei e os Planos de Pormenor previstos no quadro jurídico da gestão territorial?

A Figura 5 mostra que não.





-  Zona de Protecção
-  Zona Especial de Protecção
-  Zona Non Aedificandi
-  Mouraria – Plano de Pormenor
-  Centro Histórico – PDM
-  Planos de Pormenor em desenvolvimento

**Figura 5 —**  
Santarém. Perímetros das Zonas de Protecção e das Zonas Especiais de Protecção de imóveis classificados até 2008 e perímetros de Unidades Operativas de Planeamento e Gestão, tal como estavam previstas no Plano de Urbanização de Salvaguarda e Valorização do Centro Histórico de Santarém, em elaboração em 2000 na Câmara Municipal de Santarém. CEARQ, HAFICUH, 2006.

Como acontece com todos os Planos de Pormenor que incidem em áreas urbanas patrimonializadas, no caso de Santarém não existe qualquer correspondência entre os perímetros das zonas de proteção dos imóveis classificados e os perímetros das áreas de intervenção dos planos vigentes ou que estejam a ser desenvolvidos. No entanto, tão ou mais importante do que esta falta de correspondência, é o facto de ambas as políticas entenderem a cidade como se fosse uma soma de partes que podem ser planeadas separadamente.

## Abordagens recentes na reabilitação urbana

Apesar da dedicação da Administração Pública à problemática da reabilitação urbana ao longo das últimas três décadas através dos referidos programas de subvenções e de suporte técnico e logístico, o próprio Estado reconheceu na última década a necessidade de pôr em prática abordagens novas e proativas.

No ano 2000 foi criado o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (POLIS) que teve um suporte financeiro significativo por parte da União Europeia e foi pensado para funcionar ao longo de seis anos com intervenções num universo de 40 cidades. Este programa visava acima de tudo a requalificação urbana e ambiental dos centros urbanos e estava estruturado em quatro componentes, assim identificadas no diploma<sup>17</sup> que o aprovou:

- 1) Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental;
- 2) Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial;
- 3) Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento;
- 4) Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades.

---

<sup>17</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, DR n.º 112 I Série B (15/05/2000), pp. 2106-43.



Em 2004 foi criado o Regime Jurídico Excecional de Reabilitação Urbana<sup>18</sup> (RJERU) dos centros históricos, no âmbito do qual podiam ser constituídas Sociedades de Reabilitação Urbana. De acordo com o diploma que estabeleceu este regime, estas sociedades podiam ser providas de procedimentos administrativos simplificados para promover e coordenar ações de reabilitação de uma forma proativa.

Um dos objetivos do programa POLIS enquadrava-se em princípios consagrados internacionalmente relativamente à defesa do desenvolvimento urbano sustentável e traduzia-se na implementação de processos que reforçassem o papel desempenhado pelas áreas urbanas centrais nos sistemas urbanos policêntricos contemporâneos. Nas cidades em que foram feitas intervenções diretas nos centros históricos no âmbito do POLIS, a problemática da salvaguarda do património urbano revestiu-se de uma importância particular. Foi o caso de algumas cidades médias como, por exemplo, Bragança, Castelo Branco, Viana do Castelo, Vila Nova de Gaia ou Vila Real.

Para as Sociedades de Reabilitação Urbana, as áreas de atuação eram as que tivessem sido identificadas como “zonas históricas” em algum Plano Municipal de Ordenamento do Território e os objetivos das suas intervenções podiam ser tão difusos como os dos Gabinetes Técnicos Locais antes referidos.

Contrariamente às experiências de planeamento urbanístico anteriores, as abordagens enquadradas pelo programa POLIS e pelo RJERU caracterizaram-se por ter uma natureza proativa e, por essa razão, tornarem mais pertinente a reflexão e o debate sobre o significado cultural do património urbano e a sua integração no desenvolvimento urbano.

Por um lado, o programa POLIS difundiu alguns procedimentos administrativos relativos ao processo de renovação urbana da EXPO' 98 e que se adequam bem à requalificação do espaço público. Por outro lado, o RJERU conferiu poderes de autoridade às Sociedades de Reabilitação Urbana que se adequam bem à reabilitação e requalificação do quadro físico das áreas urbanas antigas. De facto, esse regime permitia que estas sociedades impusessem a obrigatoriedade

<sup>18</sup> Estabelecido com o Decreto-lei n.º 104/2004, DR n.º 107 I Série A (07-05-2004), pp. 2920-29.

de reabilitar edifícios degradados, que substituíssem os proprietários na realização desse tipo de intervenções ou mesmo fazer o exercício da posse administrativa de imóveis.

De um ponto de vista metodológico e instrumental, importa relevar que as intervenções realizadas no âmbito do programa POLIS deviam ser precedidas pela aprovação de Planos Municipais de Ordenamento do Território, tal como estavam previstos no quadro jurídico do ordenamento do território e de planeamento urbanístico. Tal constituiu por si só uma diferença significativa com as práticas urbanísticas anteriores. Em primeiro lugar, porque favorecia a articulação e harmonização entre diferentes planos urbanísticos. Em segundo lugar, porque a implementação desses planos estava provida de apoios financeiros e administrativos específicos.

No caso de Viana do Castelo, por exemplo, além do investimento feito na criação de alguns equipamentos culturais e na requalificação de algumas unidades do sistema de espaço público, tem vindo a ser implementado um novo esquema de mobilidade que visa a permeabilização da fronteira do centro histórico e a articulação desta área com a envolvente urbana imediata.

Por seu lado, as Sociedades de Reabilitação Urbana tinham legitimidade para decidir se as suas ações deviam ser ou não enquadradas por planos urbanísticos e as suas intervenções podiam ser programadas em função de unidades que podiam corresponder a um quarteirão, a um pátio, a uma rua ou mesmo a um edifício.

As intervenções realizadas no âmbito do programa POLIS e as ações desenvolvidas pelas Sociedades de Reabilitação Urbana ainda são recentes e o seu impacto nas dinâmicas de desenvolvimento urbano está por apurar. De qualquer forma, não devem ser esquecidas as diferenças metodológicas e instrumentais que referi antes, isto é, a preocupação de harmonizar e articular planos urbanísticos, no caso do programa POLIS, e o carácter casual e desintegrado das ações das Sociedades de Reabilitação Urbana.

Aliás, as ações coordenadas por estas sociedades não deviam ser designadas sequer como ações de reabilitação urbana, uma vez que estas sociedades entendem o fenómeno urbano apenas como uma soma de quarteirões e de edifícios.

Os instrumentos, as metodologias e os objetivos da reabilitação de um edifício ou de um quarteirão não são exatamente os mesmos da reabilitação urbana. Por razões óbvias, são complementares. No entanto, o sucesso da reabilitação do edificado depende muito da reabilitação integrada e integral das áreas urbanas a que pertencem. A reabilitação de um edifício ou de um quarteirão pode ser realizada num período relativamente curto e o instrumento que medeia a sua concretização é o projeto de arquitetura ou o projeto urbano. Por seu lado, a reabilitação urbana é uma problemática cujos objetivos dizem respeito a uma temporalidade que não se pode predeterminar e implica necessariamente a implementação de planos urbanísticos e o exercício continuado de uma gestão urbanística dedicada e proativa.

Há mais de três décadas, a Carta Europeia do Património Arquitectónico estabelecia que a reabilitação dos centros históricos devia ser empreendida “...dentro de um espírito de justiça social para não provocar o êxodo dos seus habitantes mais desfavorecidos” (CE, 1975b:§7 in LOPES, 2004:158). No entanto, uma das grandes questões na atualidade não é a de evitar o êxodo dos habitantes, mas antes a de repovoar estas áreas urbanas. Ora, como o mostram os resultados das políticas urbanas e das práticas urbanísticas das últimas três décadas, tal não será alcançado apenas com a reabilitação do quadro físico dos centros históricos. Para isso, o planeamento urbanístico integrado e a gestão urbanística proativa são um imperativo e o seu exercício não deve ser abordado apenas como uma adoção das *best practices* da doutrina internacional.

No entanto, a implementação de uma necessária postura proativa na gestão de processos de reabilitação urbana é uma questão que torna pertinente o debate sobre conceitos, princípios, metodologias e instrumentos relativos à salvaguarda do património urbano e à reabilitação urbana. Para esse debate, o acervo de documentos doutrinários produzidos até à última década é em grande medida inócuo, assim como é inócuo para apoiar a implementação das alterações estruturais dos modelos de desenvolvimento urbano que são necessárias para concretizar políticas de reabilitação urbana.

A *prática* não pode, de forma alguma, distanciar-se da *reflexão teórica*.



Av. 25 de Abril

4

P

Estação Viana Shopping

Estação ferroviária

3

1

Av. Costa Carreira

Lg. 9 de Abril

P

R. Carlos de Sa

Pç. S. Domingos

Academia de Música

Centro de Artes e Cultura

9

R. Alves Corqueira

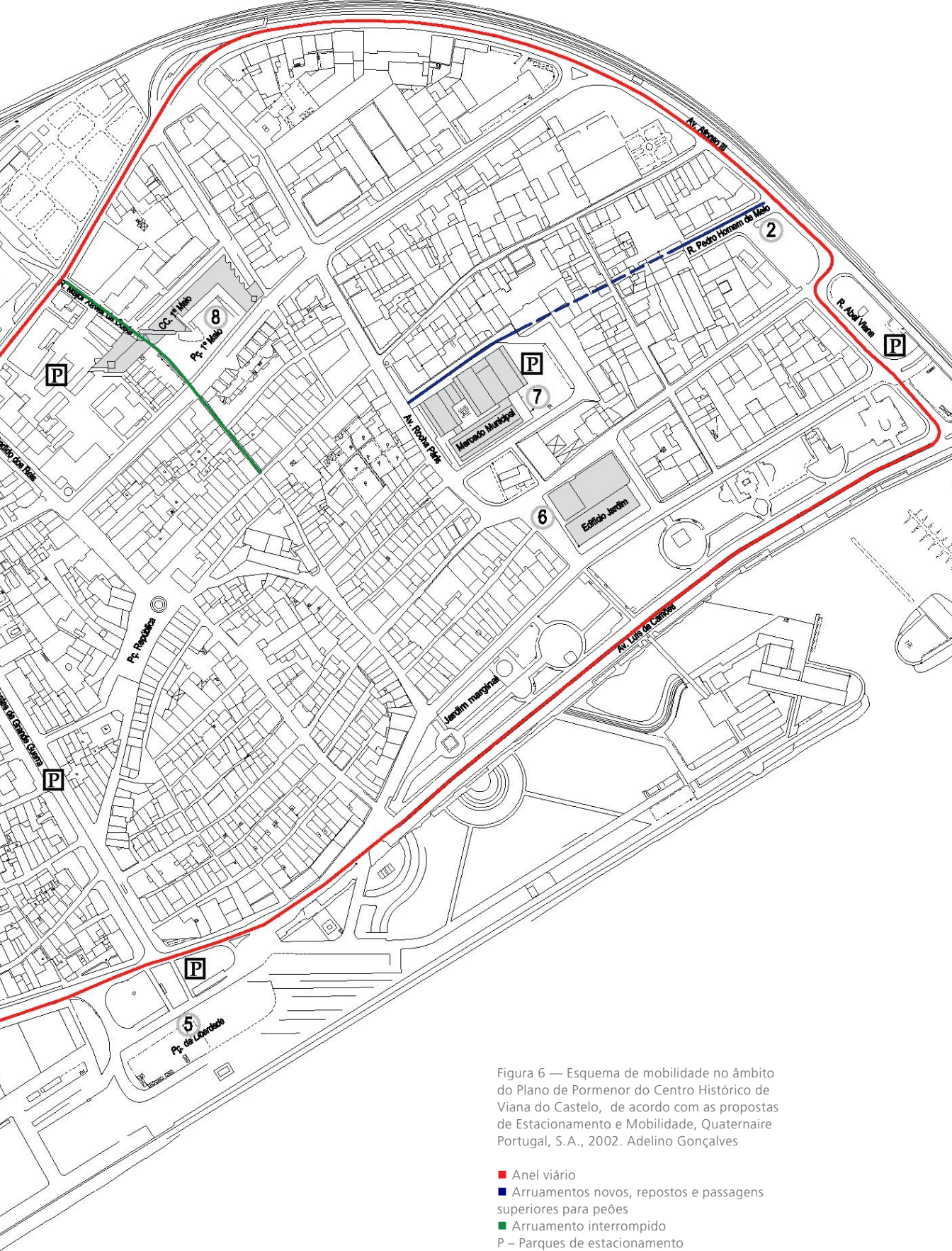


Figura 6 — Esquema de mobilidade no âmbito do Plano de Pormenor do Centro Histórico de Viana do Castelo, de acordo com as propostas de Estacionamento e Mobilidade, Quaternaire Portugal, S.A., 2002. Adelino Gonçalves

- Anel viário
- Arruamentos novos, repostos e passagens superiores para peões
- Arruamento interrompido
- P – Parques de estacionamento

## Será o património urbanístico um conceito útil?

1. “Centro histórico” e “património urbano” são conceitos que revestem com um carácter unitário, realidades urbanas que têm características morfológicas diferentes e dizem respeito a diferentes tempos, bem como a diferentes quadros socioculturais. De certa maneira, quando dizemos “centro histórico”, o *tempo* desaparece.

Os diferentes elementos construídos e diferentes unidades urbanas que compõem essas áreas, sejam eles os sistemas defensivos medievais, as judiarias e as mourarias, os ensanches, as ruas ou as praças, estão todos “compactados” num conceito que ofusca tanto a sua diversidade formal, como a diversidade dos valores culturais e sociais que lhes dizem respeito. Além disso, a noção de centro histórico parece concentrar o valor histórico das cidades numa área restrita, como se pudéssemos pensar que existem áreas urbanas que não têm nem nunca terão história. Por redundante e desnecessário que seja referi-lo, o *tempo* é contínuo. Só porque os modernistas acreditavam na rutura com o passado e na rejeição da história, não quer dizer que seja possível fazer esse corte. Como vêm mostrando as atividades do DOCOMOMO<sup>19</sup>, isso é um paradoxo.

2. O conceito de *urbano* é difuso. Como disse Walter Rossa (2000:15), “...*pode dizer-se que: urbano se refere a tudo quanto diga respeito à cidade, nomeadamente às relações que cada um dos seus utentes estabelece com os demais entes dessa comunidade e com o ambiente que o rodeia...*”. Em parte, esta amplitude do seu significado ajuda a compreender a primazia do valor de antiguidade (RIEGL, 1903) na problemática da salvaguarda do património urbano, enquanto “...*valor conectado a la memoria por un sentimiento vagamente estético*” (GONZÁLES-VARAS, 1999:39).

Por seu lado, o conceito de *urbanismo* diz respeito à realidade do espaço edificado e incorpora os valores culturais e sociais que dizem respeito à sua construção e à sua transformação ao longo do

<sup>19</sup> O DOCOMOMO — International Committee for Documentation and Conservation of Buildings, Sites and Neighbourhoods of the Modern Movement — é uma organização não-governamental internacional fundada em 1988 e dedicada à documentação e conservação das manifestações arquitetónicas e urbanísticas do Movimento Moderno.

tempo. Assim entendido, o conceito de urbanismo sustenta uma deflexão do conhecimento histórico do fenómeno urbano e da difusão do seu valor cultural para um domínio racional, em vez do domínio das perceções formais imediatas que consideram de igual forma as expressões urbanísticas espontâneas e as expressões imbuídas de uma intencionalidade urbanística.

Seja pela persistência de trechos visíveis ou pela influência desses trechos na conformação do espaço edificado ao longo do tempo, as muralhas de uma cidade são um elemento que perdura na história. Uma rua ou uma praça, por exemplo, também são unidades do sistema de espaço público persistentes, apesar das transformações do edificado que naturalmente ocorrem ao longo do tempo. Um ensanche é normalmente uma área urbana que corresponde a um processo de crescimento urbano mediado por planos urbanísticos e é facilmente identificável em virtude da sua coerência e clareza formal.

Estes são exemplos de realidades urbanas que têm em comum o facto de serem facilmente identificáveis e aos quais aludo para defender que o conceito de *est* está próximo de uma noção de *identidade* sustentada por atributos racionais, mais do que por valores rememorativos ou estéticos.

Como disse Walter Rossa (2000:15), o “...urbanismo é, em boa medida, a expressão material mais persistente da cultura de uma comunidade...” e isto é um aspeto fundamental a ter-se em conta na perceção do valor cultural do fenómeno urbano e na sua consideração nos processos de reabilitação urbana. Por outras palavras, considero o *património urbanístico* como um conceito mais adequado aos processos de reabilitação urbana, do que o conceito de *património urbano* quando este é entendido acima de tudo como uma identificação de uma “paisagem urbana antiga”.

3. O *património urbanístico* funde a ideia de *identidade* com a noção de que a cidade é uma realidade em contínua transformação. Assim entendida, a identidade pode servir para definir um conceito ou um tema para a reabilitação urbana, assim como para determinar que área(s) urbana(s) deve(m) ser intervencionada(s).

De acordo com Ernesto Nathan Rogers (1958:292), a noção da cidade como uma realidade em transformação contínua implica que “*Nella pianificazione, conservare o costruire sono momenti di un medesimo atto di coscienza, perché l'uno e l'altro sono sottoposti ad*

*un medesimo metodo: conservare non ha senso se non è inteso nel significato di attualizzazione del passato e costruire non ha senso se non è inteso come continuazione del processo storico: si tratta di chiarire in noi il senso della storia.”*

Por tudo isto, entendo que o *património urbanístico* pode constituir-se como um catalisador da reabilitação urbana e uma plataforma de articulação multifacetada:

- a) Das políticas culturais e das restantes políticas setoriais urbanas;
- b) Dos interesses de moradores e de não moradores nas áreas intervencionadas;
- c) E dos interesses privados e dos interesses públicos.

Enquanto bem cultural persistente, a muralha de uma cidade pode ser objeto de um planeamento estratégico que almeje a instalação de formas de coesão através dos impactos que podem ser produzidos ao longo do seu perímetro, em vez da realização de intervenções diretas casuais e dispersas dirigidas apenas à reabilitação do edificado.

O entendimento da cidade enquanto realidade em transformação contínua leva-nos a focar a atenção nas tensões criadas pelas novas intervenções na cidade existente. A salvaguarda do *património urbanístico* também envolve a criação de tensões entre áreas urbanas débeis, com vista à sua integração nas dinâmicas de desenvolvimento urbano. Exige, por isso, o exercício de práticas urbanísticas *top-down* e *bottom-up*, continuadas e vigilantes.

A opção de estabelecer estratégias de reabilitação urbana baseadas na ideia de “linha” (uma rua ou um ensanche, por exemplo) está, em teoria, mais próximo da ideia de conservação integrada do que na ideia de “área” (envolvente de monumentos, por exemplo).

Por tudo isto pergunto por que é que insistimos em relacionar a conservação integrada com a noção de património urbano? Não seria mais benéfico relacioná-la antes com o papel desempenhado pelos elementos e unidades que estruturaram a conformação espaço urbano ao longo da história?



## Que cidade para o centro de Oliveira do Hospital?

Desde o passado dia 15 de janeiro, o executivo do município de Oliveira do Hospital fez uma exposição dos trabalhos desenvolvidos pelo Gabinete Técnico Local de Oliveira do Hospital, para os Planos de Pormenor de Salvaguarda e Valorização do Centro Histórico da sede do concelho, Lourosa, Bobadela e Avô.

Antes de qualquer comentário que possamos fazer sobre as propostas exibidas desde então, deve enaltecer-se não só a iniciativa da criação do Gabinete Técnico Local e a opção por elaborar aqueles instrumentos de planeamento, mas sobretudo a abertura e a transparência com que o trabalho está a ser conduzido, promovendo uma verdadeira “participação e discussão pública” que, como se sabe, estão quase sempre ausentes nestes processos.

Por isso, a primeira impressão não pode ser outra que não de regozijo por ver o executivo empenhado em assumir este processo como um desígnio local, pois não se pode entender de outra forma a iniciativa de mostrar aquelas propostas aos munícipes e com eles querer discuti-las. Infelizmente não é essa a prática corrente em Oliveira do Hospital como infelizmente também não o é na esmagadora maioria dos municípios portugueses. Mais: querer envolver a população em processos de planeamento urbano é um claro sinal de maturidade democrática que está nos antípodas das atitudes demiúrgicas e autistas de muitos executivos municipais.

Neste sentido, mais do que acertado, o nome escolhido para esta exposição não podia ser melhor — *Para Planear é Necessário Conhecer*.

No entanto, é um título que encerra significados que devem ser dissecados e que comprometem tanto os que têm a responsabilidade



Texto de Fevereiro de 2007 publicado pelo jornal Correio da Beira Serra, edição n.º 24, Temactual, Lda., Oliveira do Hospital, p. 4. Este texto foi escrito a propósito de uma exposição que esteve patente na Câmara Municipal de Oliveira do Hospital entre Janeiro e Abril de 2007 e era relativa à primeira fase dos trabalhos desenvolvidos pelo GTL para os Planos de Pormenor de Salvaguarda e Valorização de Lourosa, da Bobadela, de Avô e do Centro Histórico de Oliveira do Hospital.

administrativa de promover a qualidade urbanística e ambiental da cidade, como aqueles que clamam por ela.

De facto, é preciso conhecer para planear e, sobretudo, para agir. É preciso conhecer a realidade urbana em causa, as suas condicionantes e variáveis sociais, os seus valores culturais e as suas dinâmicas de desenvolvimento. Esta é a leitura direta que se pode fazer do nome dado à exposição e disso dá conta uma parte sua que, não o querendo, evoca um princípio doutrinário e uma metodologia que faz recordar as ações de “restauro urbano” de uma experiência italiana dos anos 70, em Bolonha, cujas políticas de esquerda procuravam, acima de tudo, inverter os processos de expansão urbana especulativos e desagregadores da identidade urbana. Desde aquela altura que o “regresso ao centro” se tornou um apanágio das políticas urbanas na Europa. No entanto, a concretização dessas políticas em Portugal tem sido errática e inconsequente: a prová-lo está a “neurose” atual em torno da “reabilitação urbana”.

Falta, pois, passar das políticas às práticas.

Mas a visibilidade e a pressão que hoje existe na “reabilitação urbana” não nos pode fazer esquecer o “resto da cidade”. Sejamos francos, num núcleo urbano com uma escala reduzida como a de Oliveira do Hospital, qual é a utilidade de pensar o “centro”, se não se souber o que será de futuro toda a cidade? Existe o desejo de “centrar a cidade” (leia-se evitar a dispersão) e habitá-la? Que políticas estão a ser preparadas pelo executivo autárquico para alcançar esse objetivo?

Como se pode depreender destas palavras, tal como têm sido pensados, os processos de reabilitação urbana sofrem do paradoxo seguinte: o instrumento específico para orientar a intervenção nas áreas urbanas antigas (mais ou menos degradadas), pode ser o mais limitado para executar os seus próprios objetivos. De facto, quem vai querer viver na “cidade compacta” se a apetência e a facilidade por viver na “cidade dispersa” é maior? Aliás, pretende o executivo criar uma cidade para o seu centro? Se não, como é que o município vai investir em todas as frentes se optar por não criar urbanidade na sede do concelho? Optando por uns? Preterindo outros? Baseando-se em que critérios?

Há ainda, como dizia, outra forma de entender o nome dado à exposição.

Acreditando na bondade da iniciativa da elaboração dos Planos de Pormenor e que são para ser efetivamente implementados e não para ter o destino de muitos outros — a “gaveta” —, é verdade que os interessados — os munícipes —, ou os conhecem e acompanham ou estão condenados ao insucesso.

Dizia Nuno Portas (1986:8) há quase 30 anos que *“...a ideia de que ter um plano é já intervir, ou pelo menos meio caminho andado para alguém intervir, é perigosa – não só porque se aceitou a separação entre plano e capacidade de intervenção (o que corrompe o próprio conceito de planeamento) como porque foi reduzindo os estudos aos «catálogos», propostas de regulamentos físicos e nalguns casos, redeseños de estruturas para executar não se sabe quando nem por quem.”*

Como seria irracional elaborar planos para não os executar e contraproducente tirar partido político com a apresentação de propostas irrealizáveis em campanhas autárquicas, esta iniciativa só pode merecer rasgados elogios.

Além disso, também se pode depreender que o executivo deu a conhecer que confia na eficácia dos planos (urbanísticos) de pormenor para disciplinar e organizar o espaço urbano, penitenciando-se da ocupação casuística e desregrada dos loteamentos e das agressões urbanísticas e arquitetónicas em diversos núcleos urbanos do concelho. Como se costuma dizer, aqui se joga uma importante “cartada política”, pois não é admissível que, de futuro, as áreas urbanizáveis não sejam objeto da mesma atenção e do mesmo cuidado ao nível dos padrões de qualidade urbana que o executivo ambiciona para o “centro histórico” da sede de concelho.

Neste aspeto, o estudo prévio do Plano exposto peca por falta de ambição e visão estratégica, desperdiçando uma oportunidade para planear o perímetro urbano de Oliveira do Hospital. Nada impede que o Plano que em elaboração, ou outro(s) a elaborar abranja(m) áreas vitais para a realização de uma das propostas que mais apreço merece, isto é, a requalificação do Largo Ribeiro do Amaral. A importância que diversos órgãos de comunicação social dão à proposta de requalificação deste Largo mostra bem que é nesse espaço que Oliveira reconhece ter um dos seus centros de identidade. É, aliás, um sentimento confirmado na própria exposição, pois foi esse passeio público novecentista que historicamente a cidade elegeu para

a representar. Não existe sequer outro espaço que tenha a mesma capacidade aglutinadora que permitisse classificá-lo como tal, isto é, como largo urbano. Assim, uma das grandes virtudes do trabalho do Gabinete Técnico Local é a de trazer uma questão fundamental para um debate que se deve fazer: *Que cidade para o centro de Oliveira do Hospital?*

A cidade não é só o seu centro, nem podemos ter um centro sem cidade. Por isso é necessário que a par do processo encetado para a requalificação do centro, se conheça qual é a visão de urbanidade do executivo para Oliveira do Hospital.

E como entender as propostas do Plano?

Um dos aspetos a realçar sobre as propostas apresentadas é que se trata de um estudo prévio e, por isso mesmo, ser ingrato para quem está a coordená-lo, mas também para quem o quer comentar. Uma ideia não é ainda um projeto, nem um projeto é ainda uma obra.

No entanto, é notório que algumas propostas expostas carecem de maior reflexão e de uma consciência de que as cidades não podem ser vistas como um somatório de partes.

Como se sabe, é com este tipo de intervenções na cidade existente que normalmente se instalam as crises nostálgicas de quem quer conservar o que é antigo — muitas vezes apenas porque é antigo —, como é também nessas alturas que despertam as euforias dos que acham que vão “ganhar” e os desatinos dos que acham que vão “perder”. Como é natural, todos ganharão e perderão alguma coisa.

Por isso o exercício que se impõe é o de pensar coletivamente: o que vai acontecer no futuro com toda a cidade?

A ideia de unificar o Largo Ribeiro do Amaral, suprimindo os dois *plateaux*, pode resultar na criação de um grande espaço público e, com os equipamentos previstos, revitalizar e dinamizar o seu uso. Se esta proposta se concretizar, então se perceberá que Oliveira do Hospital tem um espaço público sem paralelo em todo o seu sistema urbano, ou seja, que tem inequivocamente um “centro”. Entretanto, soluções como o alargamento dos passeios ou a solução de continuidade referida para aquele espaço, dão bem conta de que se pretende dar prioridade ao peão em detrimento do automóvel. Haverá, eventualmente, obstáculos a ultrapassar para se conseguir uma transição de cotas entre os *plateaux* superior e o inferior do Largo que surgirão com a ideia de um estacionamento subterrâneo,

como também questões a ponderar para a preservação do maciço arbóreo existente.

Mas, atendendo que se trata de um estudo prévio, estas questões serão por certo resolvidas. No entanto, é difícil entender o que fundamenta a criação do estacionamento subterrâneo naquela área. Se a ideia é anular o estacionamento na Praça dos Combatentes, a “proibição de estacionamento” não é uma solução infinitamente menos onerosa para o município? Nas imediações do Largo Ribeiro do Amaral existem duas áreas de estacionamento. Uma a Norte, junto ao cemitério, e outra a Sul, junto à Câmara Municipal. Esta, sim, podendo receber um silo automóvel. Assim, porquê insistir em levar os carros para onde não se quer que eles vão? Que estudos fundamentam esta proposta?

O problema do estacionamento não se resolve apenas com os parques, mas com um plano de gestão de toda a cidade, o que leva novamente à necessidade de planear a cidade como um todo. Como se sabe, o problema dos “centros históricos” é o de se terem convertido como únicos centros das cidades. Se for esse o percurso que Oliveira do Hospital quer trilhar, experimentando todos os erros de outras cidades no passado, começou então a dar acertadamente os primeiros passos. Se, ao invés, quiser ser uma cidade equilibrada, tem de questionar a terciarização do seu pequeno centro. Por isso é determinante estudar o impacto da requalificação do Largo Ribeiro do Amaral na organização funcional da cidade e de que instrumentos legais a Câmara Municipal se pode fazer valer para controlar os processos de terciarização. Com a requalificação daquele espaço, a apetência por estar próximo dele aumentará, como passarão a ser maiores as pressões para a reconversão funcional dos edifícios existentes ou mesmo para alterações morfológicas e volumétricas. Nestas transformações, sempre silenciosas, os usos do solo são substituídos por outros sem se avaliar o impacto urbano ao nível, por exemplo, do tráfego automóvel. Mas é nessa transformação que se jogam os verdadeiros trunfos da gestão urbana.

Mas para isso o Plano de Pormenor de Salvaguarda e Valorização do Centro Histórico de Oliveira do Hospital não pode dar resposta.

Quem a deveria dar, então?



PARTE II.

# HISTÓRIA(S)

A aventura portuguesa na salvaguarda  
do património (dito) urbano e na reabilitação (dita) urbana  
(JULHO DE 2011)





# A aventura portuguesa na salvaguarda do património (dito) urbano e na reabilitação (dita) urbana

*«Acho que sobre os centros históricos, já se sabe o essencial do que devia ser feito e, em muitos casos, até já se fez. Não há mais mistérios. O problema está dominado, ainda que não esteja resolvido no terreno».*

Nuno Portas (2000:488)

## Patrimonialização, desenvolvimento e desintegração da cidade antiga

Por diferentes ordens de razões, as palavras de Nuno Portas ilustram bem a ideia dominante nos diversos meios políticos, técnicos e académicos implicados na articulação entre o planeamento urbanístico e os desígnios da reabilitação urbana e da salvaguarda do património arquitetónico e urbano.

Um domínio de razões relaciona-se com a autonomização dos centros históricos enquanto objeto do complexo de práticas e de saberes culturais, jurídicos, económicos e urbanísticos implicados nessa articulação. Com efeito, tanto do ponto de vista da gestão da cidade existente, em sentido lato, como da patrimonialização do fenómeno urbano, as áreas urbanas antigas conformaram-se como um domínio teórico e prático específico e particular, pelo menos, desde a década de 1940.

Em termos urbanísticos, essa autonomização sustentou a forma alheada e desintegrada como tem vindo a ser feita a gestão dessas áreas desde as décadas de 1980 e 1990, com o sublinhado conferido pela primeira geração de planos que cobriram a totalidade do território nacional.<sup>1</sup> De facto, a forma como a salvaguarda da cidade patrimonializada foi integrada nesses planos, contribuiu sobremaneira para o *esquecimento coletivo*<sup>2</sup> das áreas urbanas antigas da esmagadora maioria dos núcleos urbanos portugueses, na medida em que o seu planeamento foi adiado para um futuro indeterminado e a sua integração no desenvolvimento urbano foi esquecida.

Do ponto de vista das construções sociais associadas à identificação das áreas urbanas antigas como bens culturais e como objeto de salvaguarda, trata-se do clímax da distensão da própria noção de património, desde os chamados *monumentos antigos*, nas primeiras décadas do século xviii, até às áreas urbanas antigas ou a algumas unidades da sua morfologia, a partir das últimas décadas do século xix. No contexto nacional, este processo só se desenvolveu em paralelo com o exercício do urbanismo como prática sociopolítica, técnica e administrativa corrente a partir da década de 1930, tendo, no entanto, uma expressão efetiva apenas a partir da década de 1940, com a Aprovação Ministerial dos primeiros planos enquadrados pelo Decreto-lei n.º 24802, de 21 de Dezembro de 1934.<sup>3</sup> Esta coincidência ocorreu, pois, a partir de um período em que se começavam

<sup>1</sup> Refiro-me aos Planos Diretores Municipais que, com a exceção de Lagos, todos os municípios portugueses têm vigentes desde a década de 1990. As gerações de planos urbanísticos anteriores elaborados no âmbito do Decreto-Lei n.º 24802 de 21 de Dezembro de 1934 e do Decreto-Lei n.º 560/71 de 17 de Dezembro, não diziam respeito à totalidade dos territórios municipais e por isso não poderiam ter uma expressão territorial que se aproximasse à dos PDM. Além disso, os Planos Gerais de Urbanização — instituídos pelo primeiro destes diplomas — não eram obrigatórios para todos os núcleos urbanos e nos que estavam obrigados à sua elaboração, as áreas de intervenção confinavam-se aos núcleos urbanos propriamente ditos e à expansão expectável para períodos predeterminados. O segundo diploma estabelecia a obrigatoriedade das câmaras municipais do continente e das ilhas promoverem “...a elaboração de planos gerais de urbanização para as sedes dos seus municípios...” (art. 1.º), bem como: “a) Das localidades com mais de 2500 habitantes que entre dois recenseamentos oficiais consecutivos acusem um aumento populacional apreciável; b) Das localidades e das zonas de interesse turístico recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico designadas pelo Ministério do Interior e das Obras Públicas; c) Das áreas territoriais em que a estrutura urbana justifique planos de conjunto abrangendo vários centros urbanos e zonas rurais intermédias ou envolventes.” (art. 2.º)

<sup>2</sup> O sentido irónico desta designação que faço com a inversão da “memória coletiva” de Maurice Halbwachs (1950) é evidente. No entanto, o esquecimento a que me refiro não é relativo apenas à natureza alheadora da patrimonialização, isto é, a supressão do mundo da vida aos bens que acolhe, mas também à falsa tranquilidade proporcionada pela primeira geração de Planos Diretores Municipais relativamente aos destinos das áreas patrimonializadas.

<sup>3</sup> Refiro-me aos planos enquadrados pelo Decreto-lei n.º 24802, de 21 de Dezembro de 1934, que criou a figura dos Planos Gerais de Urbanização e de acordo com Margarida Souza Lôbo (1995:273-85),

a evidenciar os sinais de migração do campo para a cidade e que se traduziriam numa expansão expressiva dos núcleos urbanos do litoral e, de um modo geral, das sedes municipais.

Com impulsos variáveis, mas com maior expressão a partir das décadas de 1960 e 1970, o território urbanizado foi crescendo de forma continuada até aos nossos dias. Acompanhando este ciclo de urbanização da segunda metade do século xx, as políticas e as práticas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico revestiram-se dum carácter essencialmente dedicado à execução e manutenção de redes infraestruturais de iniciativa pública e à orientação dos processos de urbanização de iniciativa privada.

Outro domínio de razões pelo qual as palavras de Nuno Portas ilustram a ideia dominante nos diversos meios implicados na articulação entre o planeamento urbanístico e a salvaguarda patrimonial, relaciona-se com a aparente dispensabilidade do “...*vaivém do confronto com a experiência...*” que ele próprio reclamava no final da década de 1960 para construir teorias urbanas e “...*fazer cidade...*” (PORTAS, 1969:13). Dada a atual coincidência dos âmbitos territoriais da reabilitação urbana e da cidade patrimonializada, essa necessidade deve ser agora reclamada para *refazer cidade* e deve assentar necessariamente em novos confrontos disciplinares e na construção de novas sínteses.

O modo como os centros históricos se constituíram como o objeto do mosaico de saberes implicados na gestão urbanística, parece ter tornado desnecessária a discussão sobre o seu próprio significado cultural e sobre a forma alheada como a sua salvaguarda é interpretada e integrada na gestão urbanística. Significa isto que o planeamento destas áreas não deve alhear-se de questões só aparentemente secundárias e periféricas relativamente aos processos de urbanização ou de reurbanização como, por exemplo, o questionamento do objeto de cada área de saber, a discussão das metodologias com as quais se dá corpo às suas práticas e, sobretudo, a avaliação da forma como influenciam o desenvolvimento urbano.

Por redundante que seja dizê-lo, a monitorização das formas como os vetores culturais, económicos, sociais e políticos interagem nas

---

o primeiro a obter homologação do parecer do Conselho Superior de Obras Públicas e Aprovação Ministerial, foi o Antepiano de Urbanização da Praia de Moledo do Minho da autoria de Moreira da Silva.

dinâmicas de desenvolvimento devia ser a base do planeamento integrado das áreas urbanas antigas e, de um modo geral, da cidade existente. Contudo, esta não é uma característica das práticas urbanísticas correntes. Além disso, uma das expressões do alheamento das áreas urbanas antigas reside no facto de a sua gestão não ser mediada por instrumentos cuja elaboração assente, como princípio metodológico, no estabelecimento de estratégias de articulação com as demais áreas que compõem os tecidos urbanos, sobretudo com aquelas com as quais se jogam manifestas tensões funcionais e/ou morfológicas.

Na realidade, a gestão das áreas urbanas antigas — patrimonializadas ou (ainda) não patrimonializadas — é correntemente mediada por um dos dois seguintes tipos de instrumentos:

- a) genéricos e dedicados ao desenvolvimento e ordenamento da globalidade dos territórios municipais;
- b) ou específicos, isto é, instrumentos cujos propósitos radicam na salvaguarda patrimonial e na reabilitação urbana.

Relativamente à cascata de planos municipais do ordenamento do território tal como está estabelecida desde 1990<sup>4</sup>, o primeiro destes tipos de instrumentos corresponde aos planos diretores municipais (PDM) e o segundo corresponde aos planos de pormenor e, sobretudo, às suas modalidades específicas de reabilitação urbana e de salvaguarda.<sup>5</sup>

No caso dos planos de pormenor, importa notar que estão fatalmente limitados a orientar a gestão urbanística das suas áreas de intervenção e que os seus termos de referência não radicam no estabelecimento de formas de as integrar nas lógicas de desenvolvimento

<sup>4</sup> Embora os três níveis de planos urbanísticos sejam referidos em diplomas legais anteriores — designadamente, o Plano Geral de Urbanização e o Plano de Pormenor, nos Decretos-Lei n.º 560/71 e 561/71 de 17 de Dezembro, e o Plano Diretor Municipal no Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio, no Decreto Regulamentar n.º 91/82 de 29 de Novembro e na Portaria n.º 989/82 de 21 de Outubro —, eles só surgem contemplados de forma articulada no Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de Março.

<sup>5</sup> Tal como são estabelecidos nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto que estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo e são desenvolvidos nos artigos 84.º e 86.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000 de 7 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003 de 10 de Dezembro, pela Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro, pela Lei n.º 56/2007 de 31 de Agosto, pelo Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro e pelo Decreto-Lei n.º 181/2009 de 7 de Agosto.

urbano dos contextos de que fazem parte, ainda que tal implique a alteração ou a revisão de planos de ordem superior.<sup>6</sup>

Relativamente à primeira geração dos PDM enquanto parte do conjunto de instrumentos que, por princípio, devia assegurar “...a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados corretamente ordenados” (Lei n.º 48/98, art.º 5 - a), importa relevar duas ordens de circunstâncias que sustentaram a forma desagregada com que se desenvolveu a esmagadora maioria dos núcleos urbanos portugueses:

- a) por um lado, a generosidade na delimitação de perímetros urbanos e o facto de não integrarem disposições dedicadas à sua implementação e à sua execução (OLIVEIRA, 2004) que, em conjunto, contribuíram para a urbanização dispersa dos territórios municipais (MARQUES, 2009:7-13) e para a subsequente execução e manutenção de redes infraestruturais alargadas a esses espaços;
- b) por outro lado, o facto de não terem suportado a conformação de modelos de coesão urbana, mas terem servido sobretudo de suporte às lógicas de expansão e ao processo de desagregação que se desenvolveu em paralelo.

Para que não restem dúvidas sobre este processo de desagregação urbana, ele é comprovado pelo facto de a degradação física e social das áreas urbanas antigas ter vindo a merecer, de forma continuada desde o início do regime democrático, uma atenção particular nas políticas urbanas e sociais dos sucessivos governos nacionais, com a criação de estruturas orgânicas específicas<sup>7</sup> e de programas de subvenção que assentam na prioridade das intervenções diretas, em detrimento da sua vinculação a instrumentos de gestão territorial.

Importa ainda relevar que tanto com base nos PDM, como com base nos planos de pormenor, a gestão ordinária das áreas urbanas

<sup>6</sup> Em casos excecionais, como Beja, Ponte da Barca, Figueiró dos Vinhos, Torres Vedras, Arouca, Mértola, Trancoso, Moura, Campo Maior e Santarém, os Planos de Pormenor incidentes nas suas áreas urbanas antigas precederam os respetivos Planos Diretores Municipais e não estabeleceram orientações que promovessem o seu desenvolvimento integrado em virtude das limitações da sua incidência territorial.

<sup>7</sup> São exemplo destas estruturas orgânicas o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira/Barredo (1974) e os Gabinetes Técnicos Locais previstos no Programa de Reabilitação Urbana (1985) e no Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (1988).

antigas fez-se e faz-se ainda, em grande medida, com o uso circunstancial de subvenções e de investimentos públicos.

A estes fatores de desagregação urbana acrescem outros dois interligados entre si. Por um lado, o modo como as áreas urbanas antigas se constituíram como um objeto de salvaguarda patrimonial centrado na sua antiguidade e na estética do seu edificado. Por outro lado, a forma marginalizadora como essas áreas foram consideradas nos quadros jurídicos do património cultural e do urbanismo, assim como nas práticas urbanísticas propriamente ditas. De facto, uma vez vinculadas à função de representação cultural e instituído o dever de proteger as suas características físicas, essas áreas foram deixadas a si mesmas a lidar com as tensões dos usos do solo e, nesse sentido, o seu ensimesmamento é sinónimo do seu esquecimento.

Seja na esfera política e governativa ou nas esferas cultural, jurídica, económica e técnica, este ensimesmamento é um traço comum do mosaico de saberes e de atores implicados na gestão urbana. As exceções encontram-se em círculos disciplinares e académicos restritos que não advogam a tendência de se atribuir uma atenção particular aos centros urbanos, seja por razões culturais ou por razões económicas e funcionais. Seja no âmbito da Geografia Urbana ou no âmbito do Urbanismo e da Arquitetura, são comuns os contributos teóricos que assentam em visões holísticas das estruturas e das dinâmicas funcionais do fenómeno urbano na contemporaneidade. São exemplo desses contributos o questionamento dos sistemas polinucleares por Álvaro Domingues (2006) ou o questionamento de políticas urbanas assentes no binómio centro/periferia que Nuno Portas (1981; 1988; 2003; 2005) tem vindo a fazer desde a década de 1980.

No entanto, importa relevar algumas circunstâncias relacionadas com o desenvolvimento urbano desde a primeira metade do século xx que ajudam a explicar o paradoxo de as áreas urbanas antigas terem merecido sempre uma atenção política e governativa particular e serem atualmente o centro das neuroses em torno da reabilitação urbana e da coesão social e territorial. Desde logo, destaca-se a conjugação do impulso dado à expansão urbana pelos movimentos migratórios do campo para a cidade, com a institucionalização da salvaguarda das áreas urbanas antigas. Pois considerando que naquela altura, na esmagadora maioria dos casos, estas áreas eram uma parte considerável do perímetro urbano de cada núcleo, a salvaguarda

patrimonial, a modernização da cidade existente ou a integração no desenvolvimento urbano eram questões particularmente sensíveis.

A este respeito, os planos urbanísticos elaborados a partir do início da segunda metade do século xx não seguiram uma tendência uniforme. As suas propostas variavam tanto na incidência de medidas de proteção e salvaguarda patrimonial das áreas urbanas antigas, como na incidência de propostas de expansão ou de renovação urbana. No entanto, à margem do tipo concreto de consideração urbanística dessas áreas e excetuando o investimento público na requalificação do sistema de espaços públicos e nas redes infraestruturais, generalizou-se o desinvestimento na transformação renovadora e modernizadora da cidade antiga, em detrimento da sua conservação e da sua expansão.

Numa primeira fase, entre as décadas de 1940 e 1970, a maioria dos planos urbanísticos reunia duas características que ilustram as razões e os argumentos sobre os quais se foi conformando a autonomização das áreas antigas relativamente às restantes áreas urbanas. Em primeiro lugar, a afirmação de um *cuore urbano* ou, consoante as especificidades de cada núcleo, a clarificação de algumas das suas unidades morfológicas e a sua sujeição a funções específicas. Em conjunto, estas duas características contribuíram para a criação ou afirmação de uma identidade urbana que conjuga fatores de representação social e cultural. Em segundo lugar, tanto as propostas de expansão como as propostas de modernização e renovação da cidade existente, eram objeto de desenho urbano. Embora a questão da programação técnica e política do desenvolvimento urbano constituísse o fulcro das problemáticas urbanísticas de então, a sua tradução formal era controlada de forma explícita pela Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), pela Direção-Geral dos Serviços de Urbanização e pelo Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP), designadamente no que dizia respeito à salvaguarda e valorização do património arquitetónico e à quantificação das necessidades de crescimento urbano, com a identificação dos respetivos espetros temporais. Em qualquer caso, o desenho urbano era usado como instrumento de conjugação de aspetos formais e funcionais dos núcleos urbanos.

A partir das décadas de 1970 e 1980 a Administração Pública passou a prestar uma atenção maior a questões relacionadas com

o planeamento regional e com a criação ou a renovação de redes infraestruturais.<sup>8</sup> A par desse processo, as práticas urbanísticas passaram a ser dominadas pela lógica matemática dos índices e dos parâmetros urbanísticos na urbanização de zonas funcionais. Com o sublinhado do direito de urbanizar e edificar conferido aos privados pelo Estado em 1965<sup>9</sup>, e na ausência de instrumentos que permitissem que a Administração Local assumisse uma postura proativa, a gestão urbanística veio desde então a desenvolver-se “...*de forma casuística na base de operações de loteamento urbano e de obras particulares*”, como observou Cláudio Monteiro (2006:605).

No entanto, tão ou mais importante do que a sobrevalorização da natureza normativa dos planos elaborados a partir deste período, foi — e ainda continua a ser — a generosidade no dimensionamento de perímetros urbanos e de áreas urbanizáveis. A primeira geração de PDM estendeu esta generosidade a todo o território nacional e na grande maioria dos casos, o planeamento das áreas urbanas antigas foi remetido para planos de pormenor a serem elaborados num futuro indeterminado. Até serem elaborados, a gestão destas áreas foi dedicada essencialmente ao controlo de transformações do edificado e à verificação de conformidades com as normativas estabelecidas nos PDM, no que diz respeito aos usos do solo. Neste aspeto, os poucos planos de pormenor que adquiriram vigência pouco acrescentaram às bases da gestão urbanística, uma vez que se baseavam essencialmente na instituição de normativas para controlar as intervenções nos edifícios de modo a assegurar a salvaguarda dos imóveis classificados e garantir a defesa da imagem das paisagens urbanas antigas. Apesar de em alguns desses planos de pormenor ser referida a “interdependência” e o “inter-relacionamento” com o desenvolvimento de outras áreas do território municipal, a limitação espacial das áreas de intervenção destes planos, não lhes permitia

<sup>8</sup> A orientação das políticas de ordenamento do território no sentido de valorizar o planeamento regional enquanto meio estruturante das políticas de desenvolvimento é referida de forma explícita em alguns relatórios do IV Plano de Fomento (1974-1979), designadamente no Relatório Preliminar dos Ministérios das Obras Públicas e das Comunicações (MOP)(MC) que dá conta de que o “...*IV Plano de Fomento anuncia-se como aquele em que, pela primeira vez entre nós, a ótica regional é adotada como fator ativo preponderante de participação*” (MOP; MC VI, 1972:77) e enumera um conjunto amplo de medidas para superar as debilidades da “...*estrutura do ordenamento nacional então existente, insuficiente para um enquadramento nacional e regional [de] instrumentos fundamentais do planeamento da ocupação física local*” (MOP; MC V2:29).

<sup>9</sup> Refiro-me ao Decreto-Lei n.º 46673 de 29 de Novembro, que instituiu meios de controlo de operações de loteamento urbano a serem exercidos pelas Câmaras Municipais.



estabelecer modelos de gestão para mediar as tensões e os conflitos com outras áreas urbanas.

Desta forma, desde o início da segunda metade do século xx, o desenvolvimento urbano caracterizou-se pela conjugação de dois processos que promoveram o afastamento das áreas urbanas antigas ao mundo da vida que, por sua vez, se foi espelhando na progressiva degradação física do seu edificado e na sua fragilização económica e social.

Um dos processos deste “trabalho de luto” (GUILLAUME, 1980:14) diz respeito à patrimonialização da cidade e, sobretudo, à sua vertente *ruskiniana*. A expressão urbanística deste processo traduz-se essencialmente no condicionamento da transformação dos elementos que constituem o objeto do seu trabalho de salvaguarda, isto é, as qualidades estéticas do edificado ou de unidades de composição da morfologia das áreas urbanas antigas.

O outro processo diz respeito à marginalização dessas áreas no âmbito do crescimento e consolidação dos sistemas policêntricos que constituem as cidades médias. De facto, o adiamento do seu planeamento e a falta de uma gestão urbanística proativa, somados com a conjugação da sua terciarização e do desinvestimento na sua modernização, acabou por se constituir como um dos principais fatores da sua fragilização. Embora diga respeito a vetores económicos específicos, esta fragilização é observável nas tensões que se foram gerando entre o comércio (dito) tradicional e as grandes superfícies comerciais, ao longo das duas últimas décadas.

No caso de núcleos urbanos com menor expressão demográfica ou com quadros económicos e sociais menos significativos, este processo marginalizador foi produzido essencialmente pela sua patrimonialização e existem casos como o que dá conta a figura 7, em que os planos urbanísticos produzidos atenderam apenas à problemática da salvaguarda patrimonial.

Com o mesmo tipo de influência inibidora do desenvolvimento urbano e sobretudo das transformações do edificado, estes processos foram sendo acompanhados por uma política social da habitação que se traduziu no congelamento das rendas urbanas desde as primeiras décadas do século xx. A partir das décadas de 1980 e 1990 juntaram-se a essa política social as facilidades de crédito bancário e os desequilíbrios que criou entre o mercado do arrendamento e o da habitação

Figura 7 — Plano de Pormenor de Salvaguarda e Valorização da Zona Antiga de Vila Nova da Baronia, Área de Intervenção, Gabinete Técnico Local de Vila Nova da Baronia, 2000. Vila Nova da Baronia é um pequeno núcleo do concelho de Alvito para o qual o seu PDM e o seu Plano de Urbanização apenas fazem considerações relativas à salvaguarda do património edificado e para o qual foi elaborado um Plano de Pormenor de Salvaguarda e Valorização da Zona Antiga, cuja área de intervenção abrange a globalidade do núcleo.



própria, com claro prejuízo para o primeiro. Apesar da sucessão de iniciativas legislativas que procuraram moderar esta política e regular as atualizações do regime de arrendamento ao longo de todo o século xx — a mais recente das quais em 2014<sup>10</sup> —, tem tardado a inversão no desinvestimento privado para a manutenção e reabilitação do edificado.

Em conjunto, todas estas circunstâncias contribuíram para a progressiva marginalização das áreas urbanas antigas e para o seu afastamento às dinâmicas globais do desenvolvimento urbano. Deste modo, a atual demanda urbanística é a da sua reintegração nessas dinâmicas a partir da identificação do lugar e do papel que nelas podem e devem ocupar.

Tendo em conta que essa reintegração não implica apenas a realização de intervenções diretas no edificado, no sistema de espaço público ou nas redes infraestruturais, mas também a reorganização e/ou a renovação de usos, a consideração urbanística destas áreas não deve assentar em apriorismos na avaliação dos papéis que tanto a salvaguarda patrimonial, como a transformação dos quadros culturais, sociais e económicos podem desempenhar. Trata-se, em síntese, de reavaliar a condição central das áreas urbanas antigas sem se pretender, como referiu Álvaro Domingues (2006:25) a este propósito, que elas reproduzam as lógicas das novas centralidades ou que regressem a um modelo antigo supostamente original.

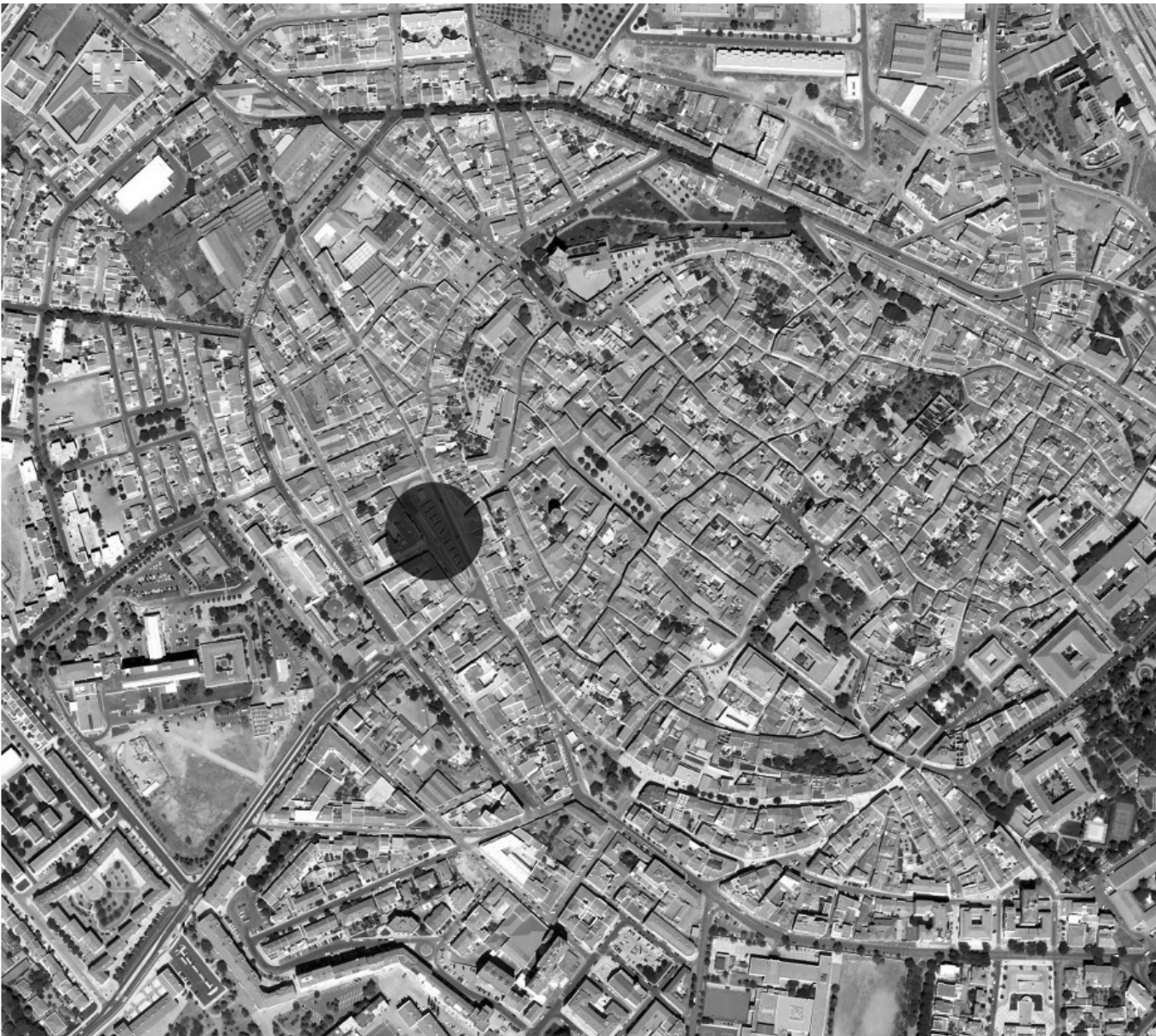
Lamentavelmente, este tipo de abordagem não ilustra as políticas e as práticas correntes e existe mesmo uma grande resistência e inércia para se implementarem modelos de gestão que assentem na articulação e monitorização sistemática de ações do foro económico, social, cultural, arquitetónico e urbanístico, que visem o cumprimento de objetivos específicos de cada núcleo urbano. Pelo contrário, como há tempo notou Paulo Peixoto (2003:223), banalizou-se a transposição acrítica de modelos de desenvolvimento, confiando-se que o seu sucesso é independente da especificidade de cada lugar. Um exemplo destas práticas e destas políticas alheadas são os chamados “centros comerciais a céu aberto”, existindo vários exemplos que ilustram a uniformização artificial de características formais e funcionais do setor terciário que, por essa via, contribuem para esbater a identidade dos lugares.

---

<sup>10</sup> Com a Lei n.º 79/2014 de 19 de dezembro que altera o Novo Regime do Arrendamento Urbano publicado com a Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro.



Figura 8 — Beja. Parque de estacionamento subterrâneo na Avenida Miguel Fernandes na envolvente imediata do centro histórico, construído no âmbito do Programa Polis (2001-2004). Adelino Gonçalves.



Por tudo isto, o problema dos centros históricos a que Nuno Portas se referia nas palavras que comecei por citar no início deste capítulo, é tão-só uma simplificação gramatical para aludir a questões do fenómeno urbano na contemporaneidade que envolvem as suas características morfológicas, funcionais e todas as construções sociais que condicionam e orientam as suas transformações e os seus desempenhos. Neste sentido, as suas palavras também refletem a ideia dominante sobre as relações entre o desenvolvimento urbano, a patrimonialização da cidade e a sua salvaguarda, na medida em que a investigação e o debate sobre o “*que devia ser feito*” e sobre o objeto e os meios desse fazer parecem ser dispensáveis porque, como ele próprio dizia, “*não há mistérios*”.

Apesar da dedicação continuada do Estado português à reabilitação urbana desde o final da década de 1970, a persistência e o agravamento do declínio das áreas urbanas antigas justificam, por si só, a necessidade dum debate amplo sobre as relações entre cidade, património e salvaguarda. Para esse debate, a utilidade e a operacionalidade dos argumentos das sínteses que necessariamente devem ser construídas, não se medem pelos efeitos imediatos que as suas práticas podem produzir. Na verdade, a ordem temporal da reintegração das áreas urbanas antigas no desenvolvimento urbano é a da *longa durata* da construção da cidade e implica transformações de ordem política, social, cultural e económica que não se produzem de forma imediata. Para instalar este tipo de transformações, as ações de I&D e os interfaces académicos e técnicos podem e devem desempenhar um papel muito importante.

Os contributos dos saberes que compõem o mosaico de disciplinas implicadas nesta temática só podem ser tidos em conta com base nas múltiplas influências que estabelecem entre si para, desse modo, construir as sínteses que devem mediar as políticas, as teorias e as práticas. Numa visão perturbadora de Marc Guillaume (1980:45), a pulverização disciplinar da salvaguarda patrimonial serve um encantamento que classificou como um “*...habitus geral de uma sociedade na relação com o tempo...*”. Como *habitus* social que é, a salvaguarda dos bens culturais perdura sem um debate que questione os seus conceitos, as suas metodologias e, sobretudo, a sua integração nos instrumentos de planeamento e gestão urbanística.

Como exemplo deste ensimesmamento, pense-se, por exemplo, de que é que falamos quando falamos de “património urbano”? A ordem temporal da construção deste bem cultural não implica o conhecimento da história da sua construção como base do seu conhecimento e da sua compreensão? Pense-se, também, se os instrumentos e as metodologias da salvaguarda de bens culturais com escala e complexidade urbana podem ser outros que não os que se destinam a orientar o desenvolvimento urbano? Pense-se, ainda, que do ponto de vista jurídico-administrativo, a urbanística não é reconhecida como um bem cultural nos quadros legais do património cultural e do ordenamento do território e do urbanismo.

O debate necessário para construir estas sínteses é necessariamente multidisciplinar e refletirá sempre o entendimento que a nossa sociedade faz da urbanidade enquanto expressão da sua própria cultura. Embora não se trate de uma característica exclusiva da aventura portuguesa na gestão das relações entre cidade, património e salvaguarda, o encantamento do património perdura no nosso caso com uma resistência que ilustra bem o seu enraizamento social e, sobretudo, político e governativo. Trata-se de um enraizamento que infelizmente não se exprime em processos que, de uma forma contínua e sistemática, estabeleçam pontes entre o desenvolvimento da História do Urbanismo e todo o complexo de ações que visem a sua divulgação, a salvaguarda patrimonial e a integração destes bens culturais nas dinâmicas de desenvolvimento urbano. Pelo contrário, esse enraizamento traduz-se apenas e só, na preservação dos bens culturais enquanto fim em si mesmo.

A demanda atual implica um trabalho hercúleo, paciente e transversal que saiba defletir as rotinas que sustentam o alheamento e a debilidade do encantamento patrimonial português. Que saiba defletir o seu alheamento, porque são escassos os exemplos em que o debate que se tem feito assente na noção de que não estão em causa dois tipos de bens culturais, mas apenas um: a *cidade*. Que saiba defletir a sua debilidade, porque é manifesta a falta de ligações entre projetos de investigação e práticas de gestão urbanística e porque, além de escasso (PORTAS, 2002:17), o debate que vem sendo feito circunscreve-se nos centros históricos como se estas áreas urbanas absorvessem o significado de património arquitetónico e urbano ou absorvessem toda a problemática da integração da salvaguarda patrimonial no planeamento e gestão urbanística.

## O lugar da cidade na patrimonialização, na salvaguarda e no desenvolvimento urbano

A cidade consolidada e, sobretudo, as suas áreas urbanas antigas foram sempre um palco onde as políticas e as práticas de gestão urbana convergiram na sobrevalorização do edificado enquanto referência das suas ações, em detrimento do urbanismo. Tanto do ponto de vista das ações concretas, como do ponto de vista metodológico, isto é, da identificação dos seus objetos e dos instrumentos que medeiam as suas ações, o urbanismo nunca se constituiu como um pilar da gestão urbanística e da salvaguarda patrimonial quando o seu âmbito de intervenção é a cidade existente.

Esta coincidência não teve sempre a mesma expressão e o mesmo tipo de influência no destino das cidades desde que se generalizou o planeamento urbanístico e regional em Portugal a partir da segunda metade do século xx. Algumas variações que ocorreram desde então neste domínio assentam em duas circunstâncias bem conhecidas: uma delas é de ordem política e governativa, a outra, de ordem demográfica. Refiro-me à transição do regime ditatorial para o regime democrático e aos ciclos migratórios do interior para o litoral e do campo para a cidade.

No primeiro caso, entre muitas e profundas transformações de todo o quadro político, social e técnico diretamente relacionado com o governo das cidades e com a sua gestão urbanística, conta-se a institucionalização das autarquias e a legislação das suas competências, nomeadamente a de deliberar “...sobre o plano diretor do município e, se necessário, ordenar a sua elaboração”, tal como era referido em 1977 na lei dedicada à definição das atribuições das autarquias e das competências dos respetivos órgãos.<sup>11</sup> No segundo caso, a pressão do aumento demográfico que se fez sentir nos núcleos urbanos do litoral e, de um modo geral, nas cidades médias, conferiu-lhes uma orientação urbanística dedicada acima de tudo à sua expansão.

Uma outra circunstância que explica as referidas variações, caracteriza-se pelo paradoxo criado a partir da década de 1970 com

<sup>11</sup> Na alínea i) do art.º 48.º da Lei n.º 79/77, DR n.º 247 I Série (25/10/1977), pp. 2564-78.



a dedicação sistemática e continuada do Estado à problemática da reabilitação urbana, a par do progressivo esquecimento das áreas urbanas antigas que, como referi no início deste capítulo, foi sublinhado pela primeira geração de PDM precisamente sobre o argumento da salvaguarda do valor cultural que representam.

Importa relevar pois, que neste período, a gestão das áreas urbanas antigas se caracteriza essencialmente por uma cultura de acompanhamento social dos moradores e cujas expressões mais evidentes são as que se traduzem nas intervenções diretas no edificado, assim como por um investimento na requalificação de unidades do sistema de espaço público e renovação de redes infraestruturais. O enquadramento destas intervenções nos instrumentos de gestão urbanística, não só não constitui uma regra no governo das cidades, como não é sequer considerado como um imperativo pelos órgãos da Administração Pública. A este respeito, não deixa de ser significativo que de todo o conjunto de programas de apoio concedidos pelo Estado e dedicados à reabilitação urbana, apenas o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas condicione a sua operacionalização à vigência de instrumentos de gestão territorial.<sup>12</sup>

Por tudo isto, cabe considerar se estas políticas e estas metodologias centradas no edificado, no sistema de espaços públicos e nas redes infraestruturais, não constituem uma matriz que sustenta a persistência dos problemas que importa resolver.

Para fazer essa avaliação, interessa notar que as práticas do mosaico de disciplinas implicadas na gestão da cidade existente e na sua patrimonialização, dizem respeito a uma tipologia de objetivos que, apesar da sua transdisciplinaridade, sobrevivem com uma grande dose de alheamento relativamente ao conhecimento dos resultados das suas próprias ações. De facto, tanto o “...*vaivém do confronto com a experiência...*” que Nuno Portas (1969:13) reclamava há mais

<sup>12</sup> Este programa, comumente designado como REHABITA, foi criado com o Decreto-Lei n.º 105/96, DR n.º 176 I Série A (31/07/1996), pp. 2191-3. Entretanto foi extinto, mas tratava-se de um programa que visava apoiar financeiramente as Câmaras Municipais na recuperação de áreas urbanas antigas e era “...*exclusivamente aplicável...*”, como referia o ponto 2 do seu artigo 1.º, “...*aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, nos termos do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, que [possuíssem] planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados.*” Importa notar que a aplicabilidade deste programa era vinculada à existência de instrumentos de gestão urbanística vigentes e não à vigência de instrumentos elaborados com o objetivo específico de reabilitar as áreas urbanas antigas.

de quarenta anos, como o debate das investigações disciplinares implicadas neste domínio para se construírem sínteses, não têm feito parte das agendas das nossas políticas urbanas e culturais para a cidade existente.

Além disso, esta matriz também instalou um conjunto de simplificações que têm uma expressão semântica evidente, mas cujas implicações ultrapassam grandemente um domínio gramatical. Como já referi, há tempo que as noções de património arquitetónico e urbano têm vindo a ser confundidas com a noção de centro histórico. Trata-se, aliás, duma circunstância que tem a sua expressão em documentos doutrinários internacionais, como é o caso da Carta Europeia do Património Arquitetónico.

De facto, este documento começa por considerar, no seu artigo 1.º, que o “...*património arquitetónico europeu é constituído, não só pelos nossos monumentos mais importantes, mas também pelos conjuntos de construções mais modestas das nossas cidades antigas e aldeias tradicionais inseridas nas suas envolventes naturais ou construídas pelo homem*” (in LOPES; CORREIA, 2004:156). Mais adiante, no artigo 4.º, segue com a consideração de que a “...*estrutura dos conjuntos arquitetónicos históricos favorece o equilíbrio harmonioso das sociedades*”, na medida em que as “...*nossas cidades e vila antigas e as aldeias tradicionais oferecem, efetivamente, condições adequadas para o desenvolvimento de um amplo leque de atividades*” (in LOPES; CORREIA, 2004:157). Por um lado, a noção de património arquitetónico é distendida sob o ponto de vista tipológico a todo o edificado das áreas urbanas antigas. Por outro lado, ao explicitar o potencial urbanístico deste património com o seu contributo para o desenvolvimento urbano, é referida a qualidade da sua estrutura, isto é, o seu urbanismo.

Também neste domínio da semântica e num âmbito internacional, importa relevar a volatilidade de conceitos fundamentais relativos à salvaguarda patrimonial e à reabilitação urbana. Compare-se para isso, a título de exemplo, as definições da noção de salvaguarda constantes na *Carta Italiana del Restauro* (1972) e na Recomendação de Nairobi (UNESCO, 1976), tendo presente que apenas as separam quatro anos. No primeiro documento, pode ler-se no seu artigo 4.º que se entende “...*por salvaguarda, qualquer medida*

*de conservação que não implique a intervenção direta sobre a obra...*” (in BRANDI, 1963:159). Por sua vez, no segundo documento, pode ler-se no capítulo dedicado às definições, que se entende “...por «salvaguarda» a identificação, a proteção, a conservação, o restauro, a reabilitação, a manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos, e do seu enquadramento” (in LOPES; CORREIA, 2004:177). Este segundo entendimento da noção de salvaguarda foi, aliás, o que Françoise Choay e Pierre Merlin (1988) adotaram para a afastar das vertentes da estrita conservação e situá-la no campo das ações que visam a integração dos conjuntos urbanos antigos na vida contemporânea.

A esta falta de clareza semântica junta-se o facto de a reabilitação arquitetónica e reabilitação urbana serem correntemente consideradas como se constituíssem um único domínio de práticas urbanísticas e os seus objetos, os seus instrumentos e as suas metodologias fossem os mesmos.

A discussão sobre o objeto da salvaguarda e sobre o objeto da reabilitação é, pois, fundamental.

## O objeto da salvaguarda

No atual quadro jurídico do património cultural, como observou há tempo Walter Rossa (2003a:14) o urbanismo não é considerado “...um fenómeno cultural *per si*.”<sup>13</sup> Na verdade, nunca o foi em toda

<sup>13</sup> O artigo 2.º da Lei n.º 107/2001 de 10 de Setembro que estabelece as Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural — artigo dedicado ao conceito e âmbito do património cultural — associa, no seu ponto 3, “...os valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade, ou exemplaridade” ao “...interesse cultural relevante, designadamente histórico, paleontológico, arqueológico, arquitetónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico, dos bens que integram o património cultural...”. Por sua vez, o artigo 15.º — dedicado à explicitação das categorias de bens —, identifica, para o caso dos bens imóveis, as categorias de monumento, conjunto e sítio sem que estes conceitos sejam definidos em todo o diploma. O urbanismo não é, pois, explicitamente identificado como fenómeno cultural nestes artigos. No entanto, o ponto 8 do artigo 15.º estabelece que a “...existência das categorias e designações [nele referidas] não prejudica a relevância de outras, designadamente quando previstas no direito internacional”, admitindo dessa forma a admissibilidade do urbanismo ser considerado como um bem cultural *per si*. Além disso, ainda que de modo impreciso, este diploma contém referências ao urbanismo e à morfologia urbana, como são os casos da identificação da “...conceção arquitetónica, urbanística e paisagística” como critérios de apreciação dos bens culturais (art. 17.º, alínea f) e da consideração de que deverão ser estabelecidas “...outras formas para assegurar que o património cultural imóvel se torne um elemento potenciador da coerência dos monumentos,

a sua evolução desde meados do século XIX. Neste domínio, o valor cultural do fenómeno urbano e a sua patrimonialização são subsidiários da classificação do edificado, na medida em que se concretizam com o somatório dos imóveis classificados e das respectivas Zonas de Proteção.<sup>14</sup>

Conceitos como rua, praça, largo ou quarteirão, por exemplo, não fazem parte do léxico da Lei n.º 107/2001 e embora o seu diploma de desenvolvimento mais recente<sup>15</sup> refira jardins, praças e caminhos na especificação do âmbito da classificação cultural, mantém os pressupostos da expressão urbana do regime de proteção que já constavam na lei do património cultural português de 1985, ou seja, o estabelecimento de Zonas de Proteção automáticas ou de Zonas Especiais de Proteção dos imóveis classificados ou em vias de classificação.

No caso das Zonas de Proteção automática, a indiferença relativamente aos elementos de composição da morfologia urbana e à história da sua conformação, traduz-se na regra geométrica pura com que estas servidões administrativas são instituídas, isto é, um perímetro de 50 metros em torno dos imóveis ou dos conjuntos edificados. No caso das Zonas Especiais de Proteção, o estabelecimento dos seus perímetros implica uma sensibilidade maior relativamente ao enquadramento urbanístico dos imóveis e podem até incluir zonas *non ædificandi*. Porém, a sua ocorrência é muito inferior à das Zonas de Proteção automática e — dado mais significativo do que as quantidades —, não decorrem

---

*conjuntos e sítios que o integram, e da qualidade ambiental e paisagística” (art. 44.º, 1), remetendo para o Estado e para as regiões autónomas a iniciativa de ser promovida “...a adoção de providências tendentes a recuperar e valorizar zonas, centros históricos e outros conjuntos urbanos, aldeias históricas, paisagens, parques, jardins e outros elementos naturais, arquitetónicos ou industriais integrados na paisagem” (art. 44.º, 2).*

<sup>14</sup> Do ponto de vista legal, estas características da consideração do fenómeno urbano como bem cultural têm antecedentes que remontam à Lei n.º 1700 de 18 de Dezembro de 1924 — lei dedicada à reorganização dos serviços artísticos e arqueológicos —, cujo artigo 50.º dispunha sobre o estabelecimento de uma área de proteção em torno dos monumentos, com 50 metros de afastamento. Importa notar também que no ponto 2 do seu artigo 49.º, esta lei dispunha sobre a possibilidade da expropriação para a concretização do desígnio de salvaguarda do património arquitetónico, referindo que o “... Governo poderá também expropriar [...] quaisquer construções ou instalações que prejudiquem a boa conservação dos monumentos, ofendam ou desvirtuem o seu característico, dentro da zona de proteção fixada para cada um dos imóveis classificados.”

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 309/2009, DR n.º 206 I Série (23/10/2009), pp. 7975-87, dedicado ao procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural e ao regime jurídico das zonas de proteção e do plano de pormenor de salvaguarda.

necessariamente de uma visão urbanisticamente integrada dos imóveis ou dos conjuntos edificados.

De resto, a estrutura social da consciência coletiva do património arquitetónico e urbano assenta na construção e consolidação de uma ideia de identidade nacional histórica em círculos culturais restritos nas primeiras décadas do século XIX, baseada nas evocações históricas e nas qualidades estéticas intrínsecas de alguns monumentos e conjuntos edificados considerados em si mesmos.

A distensão da noção de património no sentido da consideração de áreas urbanas pelo seu conjunto e não pelo subsídio de contextualização de monumentos ou de outras construções consideradas em si mesmas, é um processo que tem as suas primeiras manifestações no final do século XIX com o apreço pelos bairros lisboetas antigos no âmbito de estudos da Olisipografia.<sup>16</sup> Até então, mesmo nos círculos culturais informais, a expressão urbana da patrimonialização era uma questão subordinada da atenção particular pelos monumentos e traduzia-se nas críticas e nas ações que visavam o seu enobrecimento com o controlo do seu enquadramento estético.

No entanto, no âmbito oficial dos quadros políticos e jurídico-administrativos, a patrimonialização da cidade nunca se libertou verdadeiramente de uma visão centrada nos edifícios enquanto objeto cultural e os exemplos que ilustram os paradoxos e tensões entre os desígnios do desenvolvimento urbano e da salvaguarda patrimonial, constituem uma história paralela à da patrimonialização da cidade. Grande parte das manifestações deste tipo inscrevem-se em círculos culturais restritos e a sua influência na gestão urbana era, quando muito, indireta.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sobretudo com os estudos de Júlio de Castilho dedicados à história de Lisboa, designadamente a coleção *Lisboa Antiga* dedicada aos bairros antigos da cidade, organizada em tomos relativos ao *Bairro Alto* e aos *Bairros Orientaes* e publicada a partir de 1879. As descrições destes conjuntos denotam a sua valorização como unidades morfológicas e, nesse sentido, podem ser consideradas como as primeiras manifestações do interesse particular pela malha urbana enquanto documento histórico da cidade.

<sup>17</sup> São exemplo destas contradições e destas tensões algumas propostas de Sousa Viterbo em 1912 para demolição de bairros de Lisboa, designadamente, Alfama (Cfr. RODRIGUES, 2005:57), depois das lamentações que publicou em 1892 sobre as demolições do Castelo e de troços da muralha de Coimbra dizendo que o "...camartello da civilização, ou antes o camartello do vandalismo, destruíram tudo, e, se não aniquilaram as tradições heróicas pendentes das barbacãs, é que não o poderiam conseguir. O castello, que tantas vezes servira de dique à impetuosa torrente do Islam, foi barbaramente derrubado para, no solo em que elle se alteava, se erguer um templo consagrado à sciencia. E nem isso se realisou.

Menos conhecidas e merecedoras de mais estudos e de maior divulgação, são as interferências diretas que os órgãos da Administração Central responsáveis pela tutela dos bens culturais exerciam — como continuam a exercer — na elaboração e aprovação de planos urbanísticos. Entre alguns exemplos deste tipo de interferências já divulgados (TOMÉ, 2002) encontra-se um parecer da DGEMN emitido em 1949, relativamente ao Anteplano Geral de Urbanização de Santarém (1947) no qual é feito um conjunto de considerações sobre as incidências das suas propostas em diversos monumentos, concluindo:

- a) Que o anteplano de urbanização de Santarém seja revisto no sentido de valorizar e desafrontar, tanto quanto possível, os Monumentos Nacionais da cidade;*
- b) Que seja devidamente acautelado o que se projetar em redor dos mesmos, a fim de não prejudicar o seu ambiente próprio;*
- c) Conviria que nos nossos serviços ficasse arquivada uma cópia da planta de urbanização do Plano definitivo.” (in TOMÉ, 2002:185-6)*

O caso deste Anteplano é tanto mais significativo das tensões e dos paradoxos entre os desígnios da salvaguarda patrimonial e do desenvolvimento urbano, quanto mais atenção for dada ao facto de o seu enraizamento social, cultural e político ter ocorrido separadamente. Deste modo, relativamente à consideração urbanística das áreas urbanas antigas e à sobrevalorização de questões estéticas e formais do edificado, importa assinalar, antes de mais, algumas características e algumas diferenças entre os períodos do Estado Novo e do regime democrático.

Antes de mais, o facto de apenas se ter começado na década de 1930 a construir um quadro jurídico-administrativo específico para o desenvolvimento urbano e regional. Nesse âmbito, o Decreto-lei n.º 24802 de 21 de Dezembro de 1934 criou a figura de Plano Geral

---

*Destruiu-se, mas não se edificou.” (VITERBO, 1892: 292)* Como exemplos posteriores, merecem referência as intervenções coordenadas pela Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais durante o regime do Estado Novo, dedicadas ao enobrecimento de monumentos e de conjuntos edificados. Este processo foi já amplamente tratado por Maria Baptista Neto (1996), Lúcia Rosas (1995) e por Miguel Tomé (2002), com estudos que detalham as implicações urbanísticas dessas políticas culturais em casos concretos, com a realização de demolições que visavam a criação de vistas desimpedidas ou a correção de dissonâncias.

de Urbanização e estabeleceu a obrigatoriedade da sua elaboração para as sedes dos municípios e para as localidades com mais de 2500 habitantes que tivessem tido um aumento populacional superior a 10% em dois recenseamentos oficiais consecutivos.<sup>18</sup> Para além destes casos, também dispunha que devia ser elaborado para os “...*centros urbanos ou zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico designados pelo Governo...*”<sup>19</sup>, facto que denota por si só que as políticas urbanas para as áreas ou núcleos urbanos relativamente aos quais já era reconhecido um valor cultural específico, não se traduziam apenas na instituição da sua defesa estrita ou no controlo de transformações morfológicas, mas antes na sua integração no planeamento do desenvolvimento local e regional.

## O objeto do planeamento urbanístico

Em 1944, com o Decreto-Lei n.º 34337 de 27 de Dezembro, foi criada a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização com o objetivo específico de concentrar num único órgão da Administração Central todos os serviços relativos aos processos de urbanização, de edificação e de construção e manutenção de redes infraestruturais. Como era referido neste diploma, esta Direcção-Geral compreendia, como serviços centrais, “...*uma repartição de estudos de urbanização, uma repartição de abastecimentos de água e saneamento, uma repartição de melhoramentos urbanos, uma repartição de melhoramentos rurais...*” e como serviço externos, “...*quatro direções, com sedes, respetivamente, no Porto, Coimbra, Lisboa e Évora.*”<sup>20</sup> Os seus atributos não eram apenas relativos, pois, à coordenação dos melhoramentos urbanos e rurais, isto é, à requalificação dos núcleos urbanos existentes, mas a todas as questões implicadas na orientação do desenvolvimento urbano e regional.

<sup>18</sup> De acordo com o disposto nos artigos 1.º e 2.º, respetivamente.

<sup>19</sup> Alínea b) do artigo 2.º

<sup>20</sup> Artigo 2.º

De facto, apesar das particularidades de cada núcleo urbano e das convicções de cada autor, a globalidade dos planos elaborados até ao final da década de 1960 continha propostas que visavam a integração formal e funcional da cidade existente nos processos de desenvolvimento. A este respeito, importa notar que independentemente das suas expressões formais, tanto as propostas que implicavam processos de renovação urbana, como as que se dedicavam à disciplina urbanística dos processos de expansão, eram sempre objeto de desenho urbano.

A morfologia urbana era, pois, entendida como uma questão central dos instrumentos de gestão urbanística, no sentido em que a mediação dos processos de renovação e expansão urbana não era dissociada da determinação clara das suas bases morfológicas. As abordagens urbanísticas essencialmente constituídas pela definição de zonamentos funcionais e pelas prescrições normativas de índices e parâmetros topológicos elementares, dizem respeito a um tipo de práticas que só começou a vulgarizar-se a partir da década de 1970.

Neste período, outra característica de grande parte dos planos urbanísticos consistia na conformação de um centro cívico que, como tal, devia traduzir-se numa centralidade dotada de equipamentos públicos a construir de raiz ou a instalar com a reabilitação de edifícios existentes. Dos pontos de vista sociológico e económico, o resultado destas transformações traduziu-se, de facto, na afirmação de um *cuore urbano* que perdurou até hoje e que conjuga a representação do valor cultural atribuído às áreas antigas, com a presença dominante de usos terciários.

Uma última característica de muitos planos deste período consistia na atenção dada à identificação e quantificação das necessidades de expansão urbana, bem como à determinação do seu alcance temporal. Do ponto de vista morfológico, este cuidado espelhava a preocupação do aparelho do Estado em controlar o desenvolvimento urbano com a identificação clara dos perímetros urbanos e das áreas reservadas para futuras expansões.<sup>21</sup> Do ponto de vista das práticas urbanísticas propriamente ditas, refletia o princípio de se controlar a transformação dos núcleos urbanos de modo a manter a sua compacidade ou, pelo

---

<sup>21</sup> A apreciação e aprovação dos planos era um processo lento coordenado pela Direção-Geral dos Serviços de Urbanização e submetidos ao parecer de vários organismos da Administração Central que entendesse consultar, como, por exemplo, a Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais. Além disso,



menos, de não criar bases de desenvolvimento que se traduzissem em crescimentos dispersos e incaracterísticos.

As propostas de planos exemplificam estas características são diversas, mas dada a importância e o significado das articulações e desarticulações que se foram jogando até hoje entre a salvaguarda patrimonial e o desenvolvimento urbano, merecem referência alguns casos concretos.

Os planos coordenados por João António de Aguiar assentavam, regra geral, na integração regional de cada núcleo urbano e na permeabilização da cidade existente para promover a sua vitalidade e sustentar o seu desenvolvimento. As áreas urbanas antigas não eram pois, consagradas à função de representação patrimonial e, desse modo, consideradas à margem de outras questões fundamentais para qualificar a cidade existente, nomeadamente a reabilitação ou a realização de redes de infraestruturas que garantissem o seu desempenho funcional com a fluidez das suas artérias. Neste sentido, importa destacar o facto de os propósitos de João António de Aguiar para a globalidade da cidade existente e, em particular, para as áreas urbanas antigas não se limitarem ao reconhecimento social e político do valor cultural do património arquitetónico e urbano, como um fim em si mesmo.

Independentemente da expressão física das operações de renovação urbana que os seus planos implicavam, o objetivo das demolições era, por regra, o de garantir o funcionamento do conjunto da cidade e não o desafrontamento ou embelezamento do património arquitetónico monumental. Ao contrário, esse tipo de visões e de práticas enfocadas na representação cultural de objetos arquitetónicos excecionais ou de áreas urbanas antigas constituíam algumas das orientações dos órgãos do Estado que tutelavam os bens culturais. Aliás, como observou Miguel Tomé (2002:166) em relação a este período, o “...critério que aceitava a demolição de grupos de edifícios para desafrontar monumentos encontrava-se na base da maioria dos projetos elaborados nestes anos.”

---

reservava-se o direito de remeter os planos à sua origem para serem reformulados e só com o seu parecer favorável eram submetidos ao parecer final do Conselho Superior de Obras Públicas. (Cfr. LÔBO, 1995: 37-49)

“A Cidade de Viseu é, pelo número de estradas que nela se iniciam e pela Estrada Nacional n.º 2 que a atravessa um nó rodoviário muito importante. [...] O tráfego interurbano ao qual se junta o da própria Cidade de Viseu e o que a procura é intensíssimo. E como ele converge no núcleo central da Cidade, nota-se congestionamento que prejudica não só o tráfego inter-urbano como o intraurbano. [...] Não sendo fácil manter o trânsito através da Cidade de Viseu, cujas ruas não oferecem possibilidades de alargamento pelo elevado valor das construções que as marginam e pelos numerosos cruzamentos que apresentam, a mais conveniente solução consiste em desviar para uma Periférica da Cidade, o trânsito inter urbano. Esta periférica foi traçada de acordo com a Junta Autónoma de Estradas e de modo a limitar terrenos para a expansão de Viseu. Cruzar-se-á com as seis penetrações intra-urbanas existentes originando um esquema de Cidade tipo radial cêntrica. [...] As comunicações intra-urbanas, isto é, as penetrações da Cidade, serão estabelecidas de modo a atingir-se o centro cívico (Praça da República e rua próximas) onde se encontram o comércio e principalmente instalações oficiais, colectivas e de interesse histórico e turístico.” (AGU Viseu, Memória Descritiva e Justificativa, 1950:105-7)



Figura 9 — Anteplano de Urbanização de Viseu, Planta de Urbanização, João António de Aguiar, 1950. DGT.

# ANTEPLANO GERAL DE URBANIZAÇÃO DE VISEU

## PLANTA DE URBANIZAÇÃO

~ ESCALA 1:2.000 ~



Para Margarida Sousa Lôbo (1995: 220), o modo como o património arquitetónico e urbano era considerado em alguns planos de João António de Aguiar inscreve-se num tipo de abordagens que, “...*reconhecendo ou prevendo a decadência e o desaparecimento da cidade antiga, se propõe conservá-la em casos precisos e limitados.*” No entanto, as propostas deste arquiteto — profundamente renovadoras, como eram as do Antepiano de Urbanização de Faro (1963), ou contidas, como no caso do Antepiano Geral de Urbanização de Santarém (1947) antes referido — não refletiam uma visão ensimesmada do valor cultural de alguns dos monumentos da cidade, em detrimento do valor de todo o conjunto urbano ou de algumas unidades que compunham a sua morfologia. Aliás, em relação a este último aspeto, são particularmente relevantes as suas considerações sobre a influência das muralhas de Santarém na conformação da malha urbana, aquando da identificação dos valores culturais da cidade e das suas mais-valias económicas.

A esse propósito, João António de Aguiar observava que o “...*trânsito de veículos através das ruas desta zona da cidade não pode deixar de fazer-se*” porque a “...*economia da cidade muito se ressentiria se não fosse permitido o acesso de veículos nesta zona. Sabe-se que há muitas excursões a Santarém com o fim de visitar os seus Miradouros e os seus monumentos.*” (AGU Santarém, 1947:72) Mais adiante explicava que tornando-se “...*impossível o alargamento das ruas existentes no núcleo central da cidade, porque iria atingir edifícios particulares de grande valor material, edifícios de valor histórico ou de interesse público, e sendo indispensável manter o trânsito de veículos dentro deste núcleo, procurou-se abrir novos arruamentos que funcionalmente substituam os atuais dando acesso aos pontos obrigatórios de turismo e de interesse arquitetónico e público.*” (AGU Santarém, 1947:181)

O Antepiano Geral de Urbanização de Viseu (1950) também foi coordenado por este arquiteto e exemplifica igualmente as diferenças entre os propósitos ensimesmados da salvaguarda patrimonial e a necessária abrangência formal e funcional que o desenvolvimento urbano deve observar. Na sua memória descritiva são feitos vários apontamentos pertinentes sobre a clarificação e a valorização do centro e sobre a permeabilização da cidade existente para promover a sua integração regional.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Veja-se a este respeito a Figura 9 e os extratos da Memória Descritiva e Justificativa que constam na legenda.

Também coordenados por João António de Aguiar, tanto o Anteplano Geral de Urbanização de Castelo Branco (1945), como o Anteplano Geral de Urbanização de Faro (1963), continham zonas de reserva destinadas ao crescimento da cidade concebidas como uma forma de garantir que o seu crescimento fosse contínuo e compacto. A memória descritiva do primeiro descreve esta zona de reserva como sendo “... constituída pelos terrenos compreendidos entre a Rua periférica da cidade e uma linha paralela traçada a 1.000 metros de distância” e destinada “...à futura expansão da cidade...” (AGU Castelo Branco, Memória Descritiva e Justificativa, 1945: 44). A memória descritiva do segundo refere que as “...áreas integradas no perímetro urbano que não sejam solicitadas para a expansão da cidade prevista nesta Revisão, constituem uma reserva para o futuro desenvolvimento da cidade. A ocupação permitida nestes terrenos é a agrícola, não sendo de admitir neles qualquer tipo de construção.” (AGU Faro – Revisão, Memória Descritiva e Justificativa, 1963:24)

No caso do Anteplano de Urbanização de Bragança (1947), coordenado por Januário Godinho, além de serem estabelecidas “...zonas de reserva e proteção da cidade...” com o mesmo objetivo de controlar a forma de crescimento urbano, são relevantes as referências ao desenvolvimento da cidade com a conformação de um “...novo centro cívico no vértice dos dois ramos que formam a cidade...” e com a criação de uma “...grande extensão residencial económica que a pouco e pouco possa substituir ou aliviar na medida do possível os bairros mais concentrados e pobres da cidade”. (AU de Bragança, Relatório, 1947:27)

A nível morfológico e funcional, uma das particularidades de Bragança reside no facto de as áreas urbanas antigas — identificadas neste Anteplano como *Castelo*, *Governo Civil* e *Centro Antigo* (AU Bragança, Relatório, 1947:55) e que correspondem à área que é considerada pelo município como *zona histórica* desde 1985 (RSRZH Bragança, 1985) — constituírem hoje uma parte excêntrica e marginal da cidade. Parafraseando Nuno Portas (2002:17), é um daqueles casos em que o centro histórico tem pouco de centro e que dificilmente terá, dadas as características geomorfológicas do setor nascente da cidade e dado o facto de o seu desenvolvimento ao longo da segunda metade do século xx se ter processado no sentido dos quadrantes norte, sul e poente, refletindo a implantação das redes de comunicações regionais. Estas foram, aliás, algumas das razões pelas quais



**LEGENDA**

- EDIFÍCIOS DE INTERESSE PÚBLICO
- EDIFÍCIOS PRIVADOS DE INTERESSE PÚBLICO

- CAMINHO DE FERRO
- ESTRADA NACIONAL
- RUAS DE CIRCULAÇÃO
- RUAS DE DISTRIBUIÇÃO
- ESTRADAS DE TRÁFEGO
- ZONA DE RESIDÊNCIA
- EDIFÍCIOS DE INTERESSE PÚBLICO
- ZONA INDUSTRIAL
- ZONAS VERDES DE
- ZONA HOSPITALAR E AS
- ZONA DE PROTEÇÃO DE
- DENTRO ESCOLA
- ZONA ARROZADA
- ZONAS NON AGRÍCOLAS
- NOVOS EDIFÍCIOS DE INTERESSE PÚBLICO
- NOVOS EDIFÍCIOS PRIVADOS DE INTERESSE PÚBLICO

VINHAIAS  
RUA DE ANVIÇÃO

FRANCA

FRANCA

E G E

19  
Parque

22  
Hospital

40  
Bosque

31  
Bosque

41

35

15

17

16

12

21

18

8

6

38

33

26

39

37

34

27

35

28

41



Figura 10 — Anteplano de Urbanização de Bragança, Planta de Urbanização, Januário Godinho, 1947. DGT.

LEGENDA:

1. Castelo,
2. Governo Civil,
3. Centro Antigo,
4. Museu do Abade Baçal,
5. Rio Fervença,
6. Sé e Liceu,
7. Paço Episcopal,
8. Correios e Telégrafos,
9. Centro Novo Sul,
10. Praça Nova, Tribunal,
11. Centro Novo, Norte,
12. Culto Católico,
13. Avenida do Sabor,
14. Seminário,
15. Circunvalação,
16. Obras Públicas,
17. Matadouro Circunvalação,
18. Centro Novo, Norte,
19. Centro Militar,
20. Praça do Quartel,
21. Cadeia Civil,
22. Hospital Distrital,
23. Reserva Residencial Rica,
- 24/25. Jardim Miradouro,
- 26/27. Bairro Velho do Loreto,
28. Entrada Sul da Cidade,
29. Nova Estação do Caminho de Ferro,
30. Praça Nova do Loreto,
- 31 a 34. Bairro Novo do Loreto,
35. Industrial e Comercial,
36. Bairro Novo do Loreto,
37. Jardim Escola,
- 38/39. Bairro Novo do Loreto,
40. Desportos,
41. Estrada de Turismo.

(Obs: Legenda feita a partir do Projeto para o Regulamento das Zonas, Adelino Gonçalves, 2010).

este antepiano orientou o desenvolvimento da cidade em torno da colina do antigo Forte S. João de Deus, a poente da zona histórica.

Embora não se tenham constituído como instrumentos com eficácia legal, algumas das iniciativas de planeamento que lhe sucederam até à elaboração e publicação do Plano Diretor Municipal em 1995, seguiram esta lógica de organização do desenvolvimento da cidade e serviram de base para a gestão urbanística da Câmara Municipal de Bragança.<sup>23</sup> Como resultado, o desenvolvimento da cidade ao longo das últimas cinco décadas traduziu-se na conformação de uma centralidade que não coincide com as áreas urbanas mais antigas e numa progressiva marginalização física e funcional destas últimas. Depois de se ter tornado evidente que a sujeição destas áreas a uma “especialização patrimonial” não se traduziu na sua integração nas dinâmicas de desenvolvimento de Bragança com benefícios próprios, restará identificar a natureza das transformações a que devem ser sujeitas e implementá-las com a articulação dos diversos níveis e instrumentos de planeamento municipal.<sup>24</sup>

Relativamente ao carácter que os planos urbanísticos deviam assumir em função do crescimento espectável e das necessidades de expansão para um determinado período, são significativas as considerações feitas nos relatórios do Antepiano de Urbanização de Ponte da Barca (1952) — também coordenado por Januário Godinho — e da remodelação do Antepiano de Urbanização de Guimarães em 1953, coordenada pelo casal Maria José Marques da Silva e David Moreira da Silva.

---

<sup>23</sup> Nomeadamente o Antepiano de Urbanização coordenado por Viana de Lima nas década de 1960 (AU BRAGANÇA – Est., 1963) e um Plano Geral de Urbanização elaborado pela PROFABRIL – Centro de Projetos S.A.R.L. no início da década de 1970.

<sup>24</sup> A este respeito é importante notar que no decurso de um processo de planeamento urbanístico continuado e com diferentes expressões territoriais, a cidade de Bragança aprovou nos anos mais recentes um Plano de Urbanização (2009) e a primeira revisão do seu Plano Diretor Municipal (2010). Iniciado em 1947 com o Antepiano de Urbanização coordenado por Januário Godinho, seguiram-se as iniciativas antes referidas para um novo Antepiano de Urbanização na década de 1960 e um Plano Geral de Urbanização na década de 1970, até que na década de 1990 foram elaborados instrumentos atinentes à globalidade do território municipal — Plano Estratégico e Plano Diretor Municipal, em 1995 — e um Plano de Pormenor especificamente dedicado à zona histórica em 2007. Embora o Plano de Urbanização e o Plano Diretor Municipal sejam os instrumentos que em tese se adequam melhor à estruturação do desenvolvimento integrado das áreas urbanas antigas enquadrando as ações que visem a sua reabilitação e/ou a sua revitalização, nenhum deles é claro relativamente à sua promoção e à canalização de investimentos privados. O Plano Diretor Municipal revisto limita-se a identificar, grosso modo, a obrigatoriedade da observância dos instrumentos de gestão territorial nelas aplicáveis e em vigor, nomeadamente o Plano de Urbanização e o Plano de Pormenor. Por seu lado, o Plano de Urbanização apenas dá conta da vigência de um dos dois Planos de Pormenor da zona histórica e estabelece de forma sintética as condicionantes a serem observadas até à elaboração do outro, nomeadamente com a identificação de usos preferenciais — habitação, comércio, serviços, turismo e



No primeiro, observava-se que uma “...*Vila que em vinte anos aumentou a sua população com 485 indivíduos de ambos os sexos e construíram no mesmo período de tempo dez casas, ou seja a média de 24,2 indivíduos por ano e 0,5 casas, é, evidentemente um daqueles casos onde a urbanização não deverá exceder a meia dúzia de conselhos plenos de singeleza e bom senso.*” (AU Ponte da Barca, Relatório, 1952:36) Neste caso, assim como na maioria dos núcleos urbanos do interior do país e de todos aqueles onde os movimentos migratórios se traduziam na perda de população ou no abrandamento do crescimento demográfico, a natureza dos planos urbanísticos não radicava na integração das urbanizações existentes nos processos de expansão, mas sobretudo na sua integração regional e na determinação de características morfológicas desses núcleos e, com esse fim, no condicionamento das intervenções diretas no edificado e no sistema de espaço público, fosse por via da transformação do existente ou pela sua criação de raiz.

No caso do Antepiano de Urbanização de Guimarães são especialmente relevantes as considerações feitas pelos autores relativamente à importância de planear todo o território municipal e não apenas a área de crescimento expectável para um determinado período temporal. As suas razões decorriam do entendimento que faziam do facto de o planeamento urbanístico tanto comportar vetores formais que têm uma expressão territorial limitada, ou delimitável — a morfologia urbana e o edificado —, como vetores funcionais cuja expressão territorial é indeterminável. Por isso aludiam à falibilidade do cálculo de probabilidades para determinar as variações demográficas e à imprevisibilidade do ritmo de desenvolvimento urbano, para justificar a insustentabilidade da predeterminação de um perímetro urbano, fosse por defeito ou por excesso. Por conseguinte, consideravam que quanto mais restrita fosse a área urbanizável, maior seria a pressão urbanística sobre a periferia. Além disso, se esta fosse desprovida de diretrizes de desenvolvimento, mais necessária se tornaria a existência de medidas discricionárias que anulassem o direito de construir. A este respeito, diziam que o “...*facto de se prever uma urbanização*

---

outras atividades compatíveis com a habitação (art.º 49, 1, c) — e de características formais e estéticas a serem observadas nas intervenções no edificado (art.º 49, 1, d). Acresce, como sinal da falta do reforço de estratégias que visem a integração desta área no desenvolvimento da cidade, o facto de o sistema de execução previsto para o Plano de Pormenor da zona histórica assentar em operações urbanísticas individuais com o sistema de compensação, ou seja, com o pagamento de taxas municipais (art. 50.º, a).

*em grande escala, por toda a área da planta, não significa [...] que a sua execução tenha de ser feita em flagrante desacordo, para mais ou para menos, com as possibilidades ou exigências da população; mas pode ter a vantagem de evitar que se edifiquem construções em muitos terrenos por onde mais tarde possa vir a ser necessário passar com arruamentos, como tantas vezes se tem visto, vantagem que, só por si, justificaria a elaboração obrigatória dos planos gerais de urbanização como medida económica e abrangendo, em linhas gerais, que não em pormenor, as mais largas áreas possível em torno das aglomerações existentes.” (AU Guimarães – Aditamento, Relatório, 1953:16-7)*

Deste modo, davam corpo à influência que Étienne de Gröer exerceu no urbanismo português a partir da década de 1940 (LÔBO, 1995:75), adotando alguns princípios disciplinares defendidos pelo urbanista francês<sup>25</sup> e que já tinha expressado nos primeiros planos que coordenou, nomeadamente no *Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement de la Ville de Coimbra* (1940) no qual este casal de arquitetos colaborou e em cujo relatório era dito:

*“On constate toujours au cours de l'étude d'un plan d'aménagement, que les limites administratives d'une ville ne coïncident jamais avec les limites rationnelles du plan. C'est pour cela que, dans notre projet, nous n'avons pas tenu compte des limites administratives et les avons dépassées. Il faudrait, en réalité, étudier non pas la ville, mais plutôt toute la région économique qui gravite autour d'elle, comme autour d'un centre d'attraction, et qui en dépend. Mais pour une région aussi, les limites sont difficiles à déterminer, car les régions économiques voisines se touchent et se pénètrent, ce qui entraîne l'étude du territoire du pays tout entier.” (PAEE Coimbra, Rapport General, 1940:16)*

## A salvaguarda do património urbano no planeamento urbanístico: 1940-1970

As anteriores descrições relativas à primeira geração de planos urbanísticos elaborados entre as décadas de 1940 e 1970, dão conta que a

<sup>25</sup> A este respeito, é importante notar que logo na sua participação no primeiro volume do Boletim da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização, Étienne de Gröer (1945) publicou um longo artigo com um registo didático com o título sugestivo de *Introdução ao Urbanismo*, no qual dava conta da necessidade de integrar o planeamento urbanístico dos núcleos urbanos no planeamento regional e nacional.

salvaguarda patrimonial não constituía um fator ou argumento inibidor de propostas de transformação da cidade existente e da sua integração no desenvolvimento local e regional. Como comecei por referir no início deste capítulo, a salvaguarda dos valores culturais representados pelas áreas urbanas antigas constituía um pressuposto legal na elaboração destes planos. No entanto, mesmo tendo em conta que esta questão variava em função das convicções dos autores e das particularidades de cada núcleo urbano, em caso algum estas áreas eram deixadas a si mesmas a lidar com as tensões e conflitos que decorrem do confronto entre o imperativo da salvaguarda patrimonial e correspondente inibição das transformações do edificado, com o desejo de investir e transformá-las. Em todos os planos eram feitas propostas que previam a transformação da morfologia e do edificado das áreas urbanas antigas.

Depois de ultrapassadas algumas vicissitudes que explicam a de-longa entre a publicação do Decreto-lei n.º 24802 e a elaboração de planos urbanísticos (LÔBO, 1995:35, 46) e depois de feitas algumas alterações ao respetivo quadro jurídico<sup>26</sup>, tiveram aprovação ministerial 223 planos no final de 1960, 154 dos quais com aprovação condicionada (LÔBO, 1995:279-85).

As abordagens então feitas à questão da salvaguarda do património arquitetónico e urbano e à sua integração no planeamento urbanístico, seguiram essencialmente dois grupos de visões ou de tendências. Uma delas, caracterizava-se pela restrição do pendor conservador e protecionista da salvaguarda patrimonial aos edifícios ou conjuntos edificados emblemáticos, quer pela sua importância histórica, quer pelas qualidades arquitetónicas que reuniam e representavam um determinado estilo ou determinadas características vernaculares. A outra, caracterizava-se por procurar conservar o carácter pitoresco de unidades da morfologia urbana ou, de forma extensiva, de todo o conjunto das áreas urbanas mais antigas.

Na maioria dos casos, a salvaguarda patrimonial assentava no primeiro destes dois grupos de abordagens e limitava-se, por isso, a integrar nos planos urbanísticos a proteção conferida legalmente aos imóveis

---

<sup>26</sup> Designadamente as que foram introduzidas, em primeiro lugar, com o Decreto-Lei n.º 33921 de 5 de Dezembro de 1944 e fracionaram o objeto e incidência territorial dos planos, ao dispor sobre Planos Gerais de Urbanização e Expansão e Planos Parciais de Urbanização, configurando estes últimos como estudos transitórios que vigorariam até à aprovação do Plano Geral. De seguida, com o Decreto-Lei n.º 35931 de 14 de Novembro de 1946, que estabeleceu a figura de Antepiano como estudo urbano menos desenvolvido, mas igualmente definidor das opções urbanísticas a consagrar no Plano Geral de Urbanização.

classificados e a estender os mesmos princípios de proteção às suas envolventes.<sup>27</sup> No entanto, mesmo nestes casos, a abordagem à salvaguarda do património edificado não era dissociada do planeamento das transformações que se entendia serem as necessárias para dar resposta às necessidades de um desenvolvimento urbano espectável ou desejável. Mesmo no caso de núcleos urbanos em que se considerava que esse desenvolvimento seria inexpressivo, como o de Ponte da Barca, que referi antes, a proteção e a valorização das características morfológicas dos aglomerados ou do património edificado, classificado ou não, eram enquadradas nas propostas ou programas de requalificação e redesenho do sistema de espaço público e das redes de infraestruturas.

No extremo oposto do enquadramento da salvaguarda do património edificado no âmbito das transformações urbanas expectáveis e desejáveis, situam-se alguns planos coordenados por João António de Aguiar que já referi, nomeadamente o Antepiano de Urbanização de Faro (1963) e o Antepiano Geral de Urbanização de Castelo Branco (1945).

No outro grupo de abordagens inscrevem-se os trabalhos coordenados por Étienne de Gröer, Raul Lino, Januário Godinho e pelo casal Moreira da Silva. As propostas concretas de articulação entre a salvaguarda patrimonial e o desenvolvimento urbano variavam e foram poucos os planos em que não eram contempladas transformações

<sup>27</sup> A este respeito, importa notar que a extensão da proteção dos imóveis tinha sido instituída em 1924 com a Lei n.º 1700, de 18 de Dezembro, cujos artigos 49.º e 50.º dispunham sobre zonas de proteção num raio de 50 metros em torno dos imóveis classificados para regular as operações urbanísticas no seu interior, bem como para instituir o direito de expropriação por parte do Governo. Ainda antes da criação da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização em 1944, este mesmo regime de proteção cultural centrado na classificação do edificado e no condicionamento de transformações dos imóveis classificados e das suas envolventes, foi seguido por dois diplomas do Ministério das Obras Públicas em 1932. O primeiro deles — o Decreto n.º 20985 de 7 de Março, dedicado à reorganização do Serviço de Belas Artes — reproduzia as disposições constantes nos artigos 49.º e 50.º da Lei n.º 1700. O segundo — o Decreto n.º 21875 de 18 de Novembro — começava por referir no seu preâmbulo que o *“...valor e a beleza arquitetónica de um grande edifício ou de um monumento artístico não provêm somente da harmonia das suas proporções, da elegância das suas linhas, do arrojo da sua concepção, da riqueza ou bom gosto dos seus materiais; resultam ainda, e por vezes muitíssimo, do ambiente em que o edifício vive, da moldura em que o enquadra o conjunto de edificações que o cercam.”* Neste sentido, o seu artigo 1.º instituiu a possibilidade de o Governo *“...estabelecer zonas de proteção dos edifícios públicos de reconhecido valor arquitetónico”* e no artigo 4.º dispunha sobre a possibilidade de serem fixadas áreas *non aedificandi* no interior das zonas de proteção. Numa manifestação clara de articulação jurídico-administrativa entre a salvaguarda patrimonial e o controlo do desenvolvimento urbano, o artigo 8.º deste segundo diploma estabelecia que a construção de novos edifícios do Estado devia subordinar-se *“...aos planos de urbanização estabelecidos pelos municípios ou pela Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, nos termos do Decreto n.º 21687, de 19 de Setembro de 1932.”* Neste mesmo artigo era ainda referido que se houvesse *“...vantagem em alterar esses planos com a construção projetada [poderia] a entidade encarregada da construção propor as alterações que [julgasse] convenientes ao respetivo município ou à Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais...”*

físicas significativas ou proposta a clarificação da organização funcional das áreas urbanas antigas.

Destes, um dos mais contidos foi o Antepiano de Urbanização da Cidade de Tavira (1948), em cuja memória descritiva Raul Lino começava precisamente por dar conta da singeleza das suas propostas e por identificar o desvio da Estrada Nacional n.º 78 — atual Estrada Nacional n.º 125 —, como uma das transformações necessárias mais significativas. No entanto, as razões do seu comedimento não se deviam ao respeito pelos valores turísticos e históricos do aglomerado, mas sobretudo à manifesta falta de sinais de desenvolvimento que, nas palavras de Raul Lino, tinham como “...*sintoma significativo...*”, o facto de não se construir uma “...*casa de habitação, vivenda familiar isolada, de certa importância de custo e acabamento, há já mais de dez anos.*” (AU Tavira, Memória Descritiva, 1948:2)

As abordagens mais consistentes na identificação e integração do objeto da salvaguarda patrimonial no planeamento urbanístico quando este tem escala e complexidade urbana, foram as que Étienne de Gröer desenvolveu em alguns planos que coordenou nas décadas de 1940 e 1950, nomeadamente os de Coimbra (1940), Beja (1944), Braga (1944) e Évora (1945). Além desta expressão prática, as suas abordagens também ficaram registadas em contributos teóricos e didáticos em que deu conta dos seus princípios, nomeadamente no artigo *Introdução ao Urbanismo* (GRÖER, 1946), no qual sistematizou a problemática do “arranjo da parte existente da cidade” e tipificou as transformações e estratégias necessárias para concretizar esse propósito.

A salvaguarda do património arquitetónico das áreas urbanas antigas e dos valores estéticos e históricos que estas representavam enquanto conjuntos urbanos, era uma questão que lhe merecia uma atenção particular e à qual atribuía um cuidado especial.<sup>28</sup> No entanto, não a dissociava do planeamento de vetores importantes do desenvolvimento urbano, nomeadamente os que diziam respeito à melhoria das condições de habitabilidade e de tráfego no “*velho centro das cidades*” (GRÖER, 1946:48), bem como a integração destas áreas nas dinâmicas de desenvolvimento local e regional.

<sup>28</sup> Importa ter em conta que quase todos os núcleos urbanos que foram objeto das suas propostas de planeamento, tinham e têm um valor histórico nacional emblemático e que eram considerados como tal pelo Estado Novo.

Assim, com esta noção do planeamento integrado da cidade antiga e observando tanto a salvaguarda patrimonial, como o desenvolvimento urbano, Étienne de Gröer defendia a implementação de estratégias com quadros temporais de execução e obtenção de resultados a curto, médio e longo prazo e cujo planeamento implicava a intervenção em diferentes áreas urbanas ou unidades territoriais.

Relativamente à melhoria das condições de habitabilidade, considerava que se tratava de uma questão que não podia ser resolvida de forma célere e edifício a edifício, nem mesmo observando os padrões de higiene normais de forma acrítica. Além disso, partindo da percepção que tinha da ordem de grandeza das necessidades de intervenção na globalidade dos núcleos urbanos portugueses, não só considerava que as câmaras municipais não conseguiriam suportar o encargo financeiro dos processos de requalificação, como afirmava que, caso conseguissem, desfigurariam a cidade antiga e tirar-lhe-iam “...o seu carácter e valor artístico” (GRÖER, 1946:48), se o tivesse.

Além deste aspeto financeiro, também alertava para a importância de se ter em conta que a transformação do edificado — fosse ela feita com a reabilitação do existente ou com a sua renovação — podia desencadear alterações dos usos do solo com implicações diversas ao nível das cargas urbanísticas sobre a cidade existente. Por isso chamava a atenção para “...o que correntemente se vê: para facilitar a circulação, alarga-se a rua, mas permite-se depois que nela se construam edifícios mais altos que os que se acabaram de demolir. A circulação aumenta, pois, em proporção e volta a ser tão difícil como antes da operação.” (GRÖER, 1946:49)

Precisamente em relação à permeabilização das áreas urbanas antigas e à sua integração funcional no desenvolvimento urbano, procurava demonstrar que se tratava de uma questão que não se resolvia apenas com o alargamento de arruamentos e dizia respeito, antes de mais, ao ordenamento de todo o sistema de tráfego urbano e à realização de infraestruturas de circulação alternativas e complementares que esbatessem o tráfego de atravessamento. (GRÖER, 1946:49)

O plano devia ser, pois, o instrumento que devia orientar a transformação da cidade existente no sentido do seu desenvolvimento. Embora não o referisse de forma explícita, Étienne de Gröer estabelecia uma diferença metodológica entre o que era da ordem das intervenções diretas, mediadas pelo projeto, e o que era da ordem

do planeamento e as devia sistematizar a montante. Com este tipo de considerações, Étienne de Gröer aproximava-se sobremaneira das teorias seminais que Gustavo Giovannoni (1913a; 1931) desenvolveu em torno do conceito de *diradamento* e em torno da integração da cidade velha no processo de criação dos sistemas urbanos *cinemáticos* e policêntricos no futuro. Embora o urbanista francês não cite Giovannoni nos seus textos, as semelhanças são evidentes, sobretudo no que diz respeito à sistematização de intervenções diretas com o objetivo de salubrificar e permeabilizar a cidade antiga.

Por razões de ordem prática, estética e financeira, Étienne de Gröer defendia, como Giovannoni, que as operações de reabilitação e de renovação deviam ser pontuais e criteriosas, em detrimento da implementação de operações de grande escala, quer dissessem respeito a uma ação unitária, como a abertura dum arruamento novo ou o alargamento dum arruamento, quer adquirissem essa expressão com a sucessão de intervenções pontuais. Em qualquer caso, de acordo com o princípio de que “...*na cidade antiga, o urbanista não indica senão o mínimo de demolições a fazer*” (GRÖER, 1946:48), as estratégias que propunha para dar resposta a estes dois níveis de transformação da cidade existente ilustram bem a sua sensibilidade relativamente ao valor cultural representado pelas áreas urbanas antigas.

Para salubrificar o edificado habitacional, por exemplo, considerava que a estratégia mais eficaz passava por desafogar o interior dos quarteirões e demolir as ampliações que ao longo do tempo foram obstruindo a iluminação e a ventilação. Assim, desviando o sentido crítico das condições de habitabilidade do edificado propriamente dito para o domínio privado da sua envolvente, defendia o domínio público das unidades da morfologia urbana antiga.

Observando os mesmos princípios de contenção e moderação, considerava que quando não existissem alternativas aos esventramentos, essas operações deviam recair nas áreas menos densas. De forma igualmente sensível, quando o alargamento de ruas fosse inevitável, defendia que as demolições necessárias deviam ser feitas apenas num dos lados das ruas e que a escolha devia recair sobre o lado que implicasse o sacrifício de menos “...*construções importantes e bonitas*”. (GRÖER, 1946:48).

Relativamente aos espaços verdes e, de um modo geral, às áreas não edificadas, salientava a importância da sua existência por razões

de saúde pública e a necessidade de as ampliar ou de aumentar o seu número. Com o mesmo registo de contenção e moderação na transformação física das áreas urbanas antigas e em virtude do dever de respeitar e manter os seus valores estéticos e históricos, relevava a facilidade de assegurar a permanência dos jardins existentes com a promulgação e vigência de regulamentos administrativos, bem como a possibilidade de ampliar alguns deles com a sua associação ou com demolições pontuais e pouco expressivas.

No caso particular da Baixa Pombalina, a consideração urbanística que mereceu no âmbito no Plano Diretor de Urbanização de Lisboa (1946-1948), traduzia-se na introdução de alterações significativas do edificado, mas a sua visão ultrapassava o domínio restrito da reabilitação arquitetónica. Na verdade, as suas propostas visavam, em termos gerais, a adequação funcional da estrutura urbana e do edificado às novas exigências da vida urbana, designadamente no que diz respeito à salubrificação dos quarteirões, à carga de uso pedonal dos arruamentos e à circulação e estacionamento automóvel.

Em termos sintéticos, as transformações mais expressivas que propunha traduziam-se no rasgamento do saguão dos quarteirões no sentido longitudinal e na criação de galerias públicas ao longo do piso térreo dos lados maiores, com a supressão de área útil dos edifícios. No primeiro caso, a libertação do interior dos quarteirões permitiria criar espaços para arrumos e armazenamento, bem como provê-los de estacionamento próprio. No segundo caso, a criação das galerias relacionava-se com o reperfilamento das ruas traduzido na supressão dos passeios e no alargamento das faixas de rodagem.<sup>29</sup>

Como já observou Walter Rossa (2008:32) a respeito deste caso, as propostas de Étienne de Gröer não visavam uma transformação radical do plano pombalino<sup>30</sup>, mas sim “...potenciar as suas características urbanas, sendo para tal necessário intervir — corrigindo — à

<sup>29</sup> Esta solução já tinha sido descrita por Étienne de Gröer em jeito de princípio genérico para a melhoria das condições de circulação na cidade antiga, no artigo *Introdução ao Urbanismo* que tenho vindo a citar. Na parte dedicada ao “*Arranjo da parte existente da cidade*”, dizia que o urbanista “... indica, em certos locais, a colocação dos passeios sob arcadas ou pórticos, no rés-do-chão das casas, de forma a dar ao leito da rua a maior largura possível, sem que para isto se faça qualquer demolição importante.” (GRÖER, 1946:48)

<sup>30</sup> À luz dos conceitos atuais relativos às tensões entre a transformação e a salvaguarda do património edificado, a concretização das propostas de Étienne de Gröer resultariam em operações de “fachadismo”. No entanto, importa notar que o urbanista francês não atribuía o mesmo valor cultural que



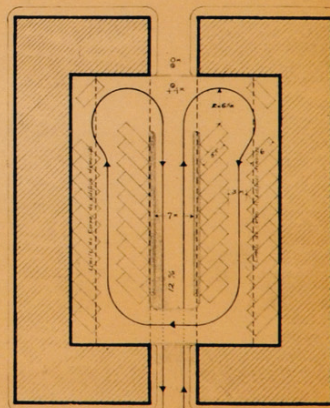
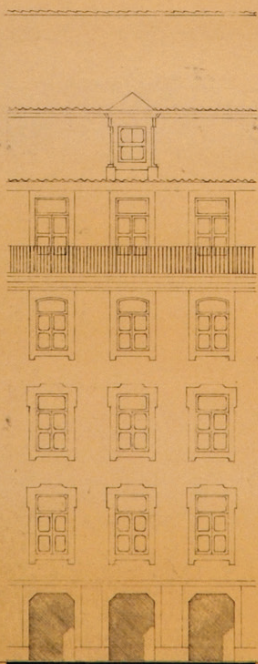
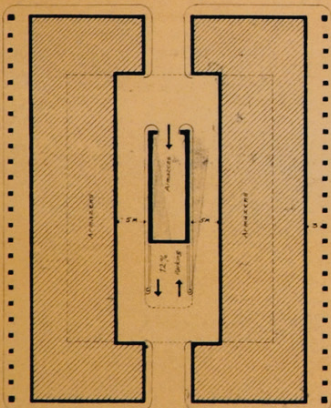
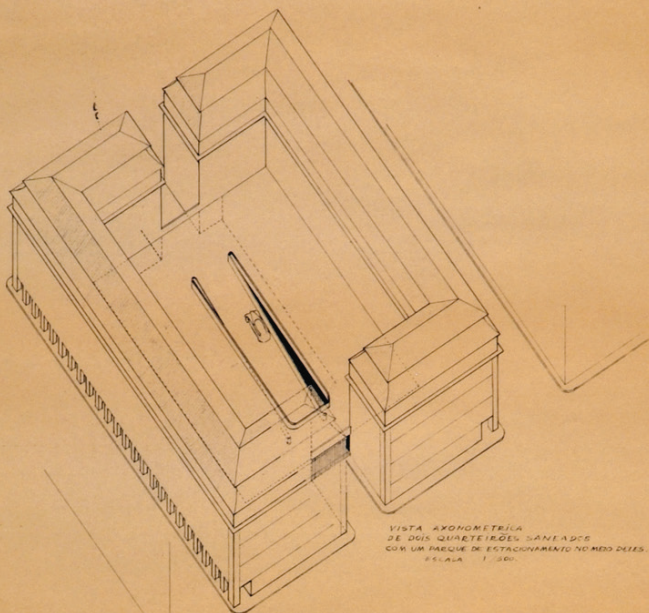
# PLANO DIRECTOR DE LISBOA

ESTUDO PORMENORIZADO DA TRANSFORMAÇÃO DA

BAIXA

\*

SANEAMENTO DOS QUARTEIRÕES  
E MELHORAMENTO DA CIRCULAÇÃO



QUERENISTA  
Lisboa 27/ix/48  
E. de Gröer  
\* ARQUITECTA RESPONSÁVEL

Figura 11 — Étienne de Gröer, Plano Diretor de Urbanização de Lisboa. Estudo Pormenorizado da Baixa. Saneamento dos quarteirões e melhoramento da circulação da Baixa Pombalina, 1948.

*luz daquilo que então eram consideradas necessidades prementes (higiene, mobilidade, etc.).”*

Ainda que a maior expressão física das transformações que propunha decorressem da resolução dos problemas de tráfego e estacionamento, não se tratava de uma abordagem urbanística que considerasse essa questão de forma isolada e em detrimento da salvaguarda do bem cultural constituído pela Baixa Pombalina. Na verdade, Étienne de Gröer pretendia integrá-la no desenvolvimento urbano de Lisboa e procurava garantir que não se agravasse a sua segregação.

Neste sentido, as propostas de transformação dos quarteirões estavam integradas no reordenamento dos sistemas de mobilidade, quer na Baixa Pombalina, quer nas suas áreas de influência ou em áreas próximas. Como referiu Margarida Sousa Lôbo (1993:96) em relação às propostas de Étienne de Gröer, algumas delas “...*foram ultrapassadas ou esquecidas, como a [...] via de túneis, contornando a Baixa Pombalina...*”. De qualquer forma, traduziam bem a intenção de conjugar a permeabilização e funcionamento cómodo da Baixa Pombalina, com o esbatimento do tráfego de atravessamento.

Este caso exemplifica, pois, o entendimento que Étienne de Gröer fazia do funcionamento da cidade enquanto organismo unitário que, por essa mesma razão, requeria um planeamento integrado da cidade existente. No entanto, não deixa de ser estranho que no caso da requalificação de áreas urbanas antigas que considerava que não tinha “valor artístico”, propusesse uma estratégia que se afasta do entendimento do fenómeno urbano como um sistema de continuidades, tal como o expressava na *Introdução ao Urbanismo* (GRÖER, 1946) e pôs em prática no Plano Diretor de Urbanização de Lisboa, designadamente nas propostas para a Baixa Pombalina.<sup>31</sup> Em termos concretos, considerava que o melhor meio para implementar

---

hoje é atribuído às tipologias arquitetónicas ou aos sistemas construtivos originais. Na verdade, o bem cultural que o urbanista francês reconhecia neste caso — de forma precoce, como observou Walter Rossa (2008:31-2) —, era acima de tudo o património urbanístico constituído pelo plano pombalino. Neste sentido, não defendia uma preservação integral do conjunto, mas tão-só a preservação das suas características estruturantes: a malha urbana, a volumetria dos quarteirões e o desenho das suas fachadas.

<sup>31</sup> Já antes, no *Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement de la Ville de Coimbra*, tinha abordado a necessidade de articular o planeamento urbanístico e o planeamento regional a propósito do questionamento que fazia do artifício de se associar a área de intervenção dos planos e a divisão administrativa do território. No artigo em causa, abordava esta questão quando notava que “...nesta

a requalificação dessas áreas passava por promover o seu abandono com a construção de bairros novos, sedutores e saudáveis. Como exemplo do uso desta estratégia, aludia ao facto de os holandeses preterirem as habitações desprovidas de condições de conforto modernas e à pressão que o seu abandono exercia sobre os seus proprietários, no sentido de as modernizarem.

Étienne de Gröer dava a entender, assim, que considerava que a requalificação dessas áreas podia ser abordada à margem das ressonâncias sociais, económicas ou funcionais que podiam decorrer do seu abandono ou da realização das intervenções diretas de que carecessem. Além disso, não fazia a apologia desta estratégia para defender que a requalificação urbana e a reabilitação arquitetónica fossem resolvidas no seio do setor privado, mas antes para viabilizar a sua gestão por órgãos da Administração Pública.<sup>32</sup>

Tendo em conta que a implementação de estratégias que se traduzam em variações significativas dos usos do solo não só envolve acordos entre os vários atores implicados na gestão urbana e no planeamento urbanístico, mas também carece do acordo da Administração Pública, não deixa de ser assinalável que uma estratégia pensada para a requalificação de partes da cidade antiga, se tenha convertido numa das principais características do rumo dado à cidade antiga ao longo das últimas décadas, isto é, o seu despovoamento. Não deixa de ser irónico, pois, que esta sintonia tenha criado condições para que uma estratégia que visava a modernização da cidade antiga, se tenha constituído como mais uma razão — além da sua patrimonialização — para instalar a sua marginalização.

Um dos primeiros casos em que este princípio terá sido aplicado no âmbito de um plano urbanístico, foi no Plano Geral de Urbanização de Setúbal (1947) coordenado por João António de Aguiar. De acordo com António Massapina (1985:29), esse plano

---

*época de Economia Dirigida [...] não basta urbanizar somente as cidades. Uma cidade depende da região que a cerca; está estreitamente ligada com esta, por causas económicas e causas geográficas. Acharo-nos obrigados, portanto, a estudar e melhorar as cercanias das cidades e o próprio campo.* Continuando a explorar o regime de continuidades que caracteriza o urbanismo, considerava que as *"...plantas regionais tocam-se e entrelaçam-se, o que implica a necessidade de as coordenar. Acabamos por estabelecer um Plano Nacional."* (GRÖER, 1946:27)

<sup>32</sup> Embora não o referisse de forma explícita, é esse o significado dos seus argumentos quando dizia que *"...uma vez que as ruas antigas deixem de estar em moda, o valor dos locais, e conseqüentemente o das casas, diminuirá sensivelmente, e as expropriações e demolições, que antes eram impossíveis de realizar, tornar-se-ão perfeitamente praticáveis."* (GRÖER, 1946:50)

não “...*intervenha no centro histórico com a justificação de que as obras eram extremamente caras [e propunha] que essa intervenção se viesse a fazer daí a 20 anos — em 1967 — numa altura em que o adiantado estado de ruína global facilitaria a aquisição de terrenos a baixo preço.*”<sup>33</sup> Como conclui o próprio António Massapina, a “...*realidade foi bem diferente*” e veio tornando claros, desde então, os resultados da desintegração da cidade antiga relativamente ao planeamento e gestão do desenvolvimento urbano.

Tanto pelo patrocínio dado à marginalização da cidade antiga, como pela assunção de que a sua reabilitação é um encargo do Estado, a estranha apologia do abandono de partes da cidade antiga feita por Étienne de Gröer em 1945, converteu-se na característica dominante do modo como os centros históricos vieram sendo considerados pela Administração Pública desde a última década do Estado Novo.

## A emergência do planeamento regional e a segregação da cidade antiga

Como atestam o III e IV Planos de Fomento (1968/1973, 1974/1979), a década de 1970 foi um período a partir do qual o Estado reforçou a sua dedicação ao planeamento regional e ao ordenamento do território. Embora esta questão não se tenha traduzido numa demissão do controlo do desenvolvimento urbano por parte do Estado, foi-se revestindo de maior importância o estabelecimento de canais de articulação com a Administração Local e foi-se tornando mais delicada, exigente e obviamente necessária, a competência dos municípios planearem e gerirem os seus territórios.

Esta última questão só começaria a ter enquadramento jurídico nos primeiros anos do regime democrático<sup>34</sup> e importa relevar a

<sup>33</sup> Relativamente a este caso, Margarida Sousa Lôbo (1995:176) apontou características das propostas de João António de Aguiar para Setúbal opostas às descritas por António Massapina. O desacordo da Câmara Municipal e a polémica causada pela proposta de extensas demolições com o objetivo de permeabilizar o centro histórico, conduziram a uma revisão do plano em 1947, na qual terão sido satisfeitas “...*algumas alterações indicadas pela Câmara Municipal, mas mantendo os atravessamentos do centro histórico pela rede viária principal, com a conseqüente destruição de largos corredores através do tecido antigo.*”

<sup>34</sup> Refiro-me aos primeiros diplomas dedicados à definição das atribuições e competências das autarquias e dos respetivos órgãos: o Decreto-Lei n.º 701-A/76 de 29 de Setembro — que estabelecia as normas relativas à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos do município e da freguesia —, a Lei

coincidência que ocorreu a partir da última década do Estado Novo, entre a valorização e dedicação maior da Administração Central ao planeamento regional e a dilatação das áreas de intervenção dos planos urbanísticos. Desde então, o desenvolvimento urbano foi-se afastando de conceções holísticas do fenómeno urbano como as que Gustavo Giovannoni (1913b, 1931) desenvolveu nas primeiras décadas do século xx, nas quais alertava para o absurdo que seria a conversão da cidade antiga no baricentro da cidade do futuro, bem como para a necessidade de se promover a sua expansão policêntrica num regime de complementaridades funcionais.<sup>35</sup>

Com expressões que variavam em função das tendências de transformação de cada núcleo urbano e dos seus níveis de influência regional, são vários os exemplos deste período que ilustram as transformações do planeamento urbanístico no sentido de articular as diretrizes de desenvolvimento regional estabelecidas pelo governo central, com a estruturação e gestão do desenvolvimento local.

Tanto nos casos em que essas tendências pudessem corresponder a processos de expansão como nos casos de consolidação, tornou-se evidente a importância de existirem políticas urbanas locais que garantissem que essas transformações fossem implementadas de forma coerente e continuada. De igual modo, tornou-se clara a não menor importância de existirem práticas de gestão proativa que pudessem garantir que esses processos decorreriam na observância dos princípios estabelecidos pelos planos urbanísticos.

Em relação a este segundo aspeto, importa notar que só duas décadas depois, com o Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro de 1999, seria sistematizada uma plataforma de procedimentos e instrumentos capaz de garantir que o dever de “...programar, coordenar e controlar...”

---

n.º 79/77 de 25 de Outubro — que definia as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos — e a Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro — que estabeleceu o regime de autonomia financeira das autarquias locais.

<sup>35</sup> Sobre este aspeto particular, Gustavo Giovannoni (1931:184) defendia que os processos de expansão deviam desenvolver-se em dois grandes grupos de modelos – “...quelli dell’innesto immediato e quelli dello sviluppo progressivo dei quartieri esteriori” –, correspondendo a cada modelo, tempos de concretização e instrumentos de gestão próprios. Para ambos os casos, são de relevar as considerações que fazia sobre a necessidade de estudar e integrar, tanto as extensões urbanas como os novos núcleos e todo o sistema viário, em planos regionais e em planos dedicados à expansão urbana. Neste âmbito, defendia dois grandes princípios orientadores do desenvolvimento urbano. Por um lado, que as extensões ou os novos núcleos deviam contemplar a sua própria centralidade e conformar-se com uma identidade formal clara. Por outro lado, que se devia evitar que se intensificassem os movimentos centrípetos sobre a cidade antiga e que esta devia ser protegida do tráfego de atravessamento.

(OLIVEIRA, 2004:14) pudesse ser assumido de forma plena pelos municípios. Quanto ao âmbito territorial dos planos urbanísticos, só em 1982, com o Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio<sup>36</sup>, é que foi estabelecido que devia implicar a globalidade do território de cada município.

Em relação a estes dois aspetos em particular, pelas suas implicações metodológicas e instrumentais, os contributos jurídicos mais significativos ocorreram com o Decreto-Lei n.º 560/71 de 17 de Dezembro.

Por um lado, estabelecia que deveriam ser elaborados Planos Gerais de Urbanização para as “...*áreas territoriais em que a estrutura urbana [justificasse] planos de conjunto abrangendo vários centros e zonas rurais intermédias ou envolventes.*” Embora não determinasse que o âmbito territorial destes planos devia ser a globalidade do território de cada município, refletia a preocupação que a Administração Central vinha demonstrando desde a promulgação do Decreto-Lei n.º 24802 de 21 de Dezembro de 1934, de promover o planeamento articulado de áreas que compusessem unidades territoriais coesas.<sup>37</sup> Dando corpo a esta preocupação, vários planos da última década do Estado Novo e da primeira década do regime democrático tinham áreas de intervenção consideravelmente maiores do que as que foram objeto de trabalho da primeira geração de Planos Gerais de Urbanização.

Por outro lado, aquele diploma também determinava que, com exceção dos casos em que existisse um organismo especial com competência para executar os planos, a promoção da sua implementação era uma responsabilidade das Câmaras Municipais<sup>38</sup> e que os “...*planos de urbanização [deviam] integrar-se nas diretrizes de planeamento regional estabelecidas pelo Governo.*” (art.º 8, 1) Significa isto que a Administração Central procurava garantir a

<sup>36</sup> Trata-se do diploma que definiu o quadro regulamentar da figura de Plano Diretor Municipal prevista na Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro de 1977 referida antes e em cujo ponto 1 do artigo 2.º era estabelecido que o “...*plano diretor abrange todo o território do município a que respeita.*” Em acordo com este princípio, o ponto 2 do mesmo artigo estabelecia que “...*dois ou mais municípios vizinhos poderão associar-se para efeitos de procederem, em comum, à elaboração de um plano diretor intermunicipal cuja área de intervenção coincida com o conjunto das respetivas circunscrições territoriais.*”

<sup>37</sup> De facto, este decreto continha as primeiras disposições jurídicas sobre a cooperação intermunicipal, designadamente ao estabelecer que as “...*as Câmaras Municipais de dois ou mais concelhos vizinhos poderão associar-se para o efeito de procederem em comum à elaboração de planos de urbanização de zonas que compreendam terrenos pertencentes a todos eles*” (art.º 5.º).

<sup>38</sup> Os pontos 1 e 2 do seu artigo 4.º estabeleciam, respetivamente, que “*Compete às câmaras municipais promover a execução dos planos gerais de urbanização aprovados, salvo nos casos em que exista organismo especial que por lei tenha essa competência*” e que “*Em relação aos planos respeitantes a localidades diferentes das sedes de concelho, as câmaras poderão delegar a sua competência, com a aprovação do Ministro do Interior, ouvido o das Obras Públicas, em organismos existentes ou a criar especialmente para tal fim.*”

concretização da vertente *top-down* do ordenamento do território e do planeamento urbanístico, reconhecendo a importância de os municípios assumirem a execução dos planos.

Embora ainda existissem grandes limitações técnicas, jurídicas e administrativas que cerceavam a capacidade dos municípios exercerem a gestão urbanística de uma forma proativa, não deixa de ser uma manifestação clara de que se entendia que o desenvolvimento urbano é um processo ao longo do qual devem ser concretizadas as visões urbanas da Administração Pública, servindo acima de tudo o interesse público. Aliás, essas limitações já tinham sido reconhecidas oficialmente aquando do estabelecimento do Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos<sup>39</sup>, como reação do Governo aos processos de urbanização e edificação especulativos e desordenados que se faziam sentir de forma clara na década de 1960. Na introdução do diploma que estabeleceu este regime referia-se que por “...*carência de meios legais adequados as câmaras municipais e a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização não têm podido exercer em tais casos ação eficaz visando a disciplina e a fiscalização dessas atividades, de modo a obstar a criação de núcleos habitacionais que contrariam o normal desenvolvimento urbano do território e a evitar que se efetuem operações de loteamento sem que previamente estejam asseguradas as indispensáveis infraestruturas urbanísticas.*”

Paradoxalmente, este diploma fundou um dos principais fatores de desequilíbrio da gestão dos usos do solo em benefício dos interesses do setor privado, com manifesto prejuízo da capacidade — já de si reduzida — de os municípios desempenharem um papel proativo na implementação e execução de planos urbanísticos. A avaliação do contributo que este regime deu para o desordenamento do território desde a sua criação, tem sido objeto de críticas assertivas que convergem, em termos gerais, na consideração de que marcou o início do desprezo pelo controlo do desenvolvimento urbano que ainda hoje caracteriza a postura urbanística dos municípios, em grande parte devido ao facto de a iniciativa privada na realização de operações urbanísticas ter deixado de se subordinar a metas e prioridades estabelecidas pela Administração Pública.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Estabelecido com o Decreto-Lei n.º 46673, DG n.º 271 I Série (29/11/1965), pp. 1560-2.

<sup>40</sup> A título de exemplo, algumas dessas críticas são as de Sidónio Pardal (2006:12) e Pedro Amaral (2011) ao referirem, respetivamente “...*que perante a constatação deste quadro ilícito de desrespeito pelos*

Além destas circunstâncias, importa sublinhar, em jeito de síntese, a conjugação das seguintes características do quadro institucional, jurídico e técnico que estabeleceu as bases sobre as quais se processou o desenvolvimento urbano a partir deste período: a maior dedicação às questões do desenvolvimento regional por parte da Administração Central; a ampliação do âmbito territorial dos planos urbanísticos; o sobredimensionamento de áreas urbanizáveis; a impossibilidade e/ou incapacidade dos municípios orientarem e disciplinarem o desenvolvimento urbano de forma proativa; e por fim, as debilidades das articulações administrativas entre os vários patamares da Administração Pública e as debilidades da formação e qualificação dos quadros técnicos.

Do ponto de vista urbanístico, são vários os exemplos que ilustram a conjugação destas características, mas importa destacar os que evidenciam, nas suas propostas, a conjugação das seguintes tendências sobre as quais se foi construindo o esquecimento da cidade antiga: a dilatação do âmbito territorial; o enfoque no planeamento de vetores sociais, económicos, e ambientais; e a consideração de que as áreas urbanas antigas são um facto consumado que não carece de mais disciplina urbanística para além da salvaguarda do património edificado. A título de exemplo, Guarda e Santarém são dois dos casos ilustrativos desse processo.

## Guarda

No Plano Geral de Urbanização da Cidade da Guarda, elaborado pela *PROFABRIL, Centro de Projetos, s.a.r.l.* entre 1972 e 1974, são particularmente interessantes as considerações feitas na introdução do Relatório Geral defendendo o princípio da criação de sínteses para estruturar as orientações de gestão do espaço físico.

---

*«planos oficiais», em vez de fazer atuar o executivo para impor e repor o cumprimento da lei, opta por alterar a lei em vigor, subvertendo todos os seus princípios, de modo a dar enquadramento legal a todas as irregularidades que são enunciadas no preâmbulo” e que “...com a aprovação do Decreto-Lei n.º 46 673 [...], a prerrogativa dos direitos de urbanização foi entregue aos particulares, ipso facto privatizando as mais-valias geradas pelos atos administrativos de planeamento territorial, legislando-se nesta matéria em exato contrapelo ao progresso doutrinal alcançado nos restantes países ocidentais, quaisquer que fossem as suas ideologias governativas; a legislação manteve até hoje esse espírito, pesem embora os diversos atos legisladores no sentido de produzir novas versões da mesma lei.”*



Um exemplo é a ideia de que não existe uma “...*distinção rígida...*” entre os elementos que constituem os atributos da paisagem natural e da paisagem edificada — fisiografia, coberto vegetal, arquitetura, indústria, etc. — e a ideia de que a “...*visão sectorial dos ângulos naturais, culturais, estéticos e poéticos, poderá gerar hipertrofias e impedir um equilíbrio dinâmico de usufruto e promoção.*” (PGU Guarda, Relatório Geral, 1974:10)

Aludindo também à importância que tem o entendimento do desenvolvimento como um processo que requer uma perceção holística do fenómeno urbano, os autores do plano consideravam que a “...*destruição do solo arável pela expansão urbana ou por virtude de conjunturas socioeconómicas que [deperecem] bens permanentes da sociedade, põem em causa a coerência de guardar o solo das ambições do exterior sem impedir a sua ocupação abusiva pela ambição vinda do interior.*” (PGU Guarda, Relatório Geral, 1974:9)

Entre outras considerações sobre os princípios que devem orientar as transformações do território e dos sistemas urbanos, estas tornavam claro que a orientação genérica a ser seguida na gestão desses processos, assentava na ideia de que a cidade e o território deviam ser entendidos como sistemas de continuidades e que as suas transformações deviam ser objeto de uma avaliação contínua ou, usando terminologia atual, deviam ser monitorizadas. Apresentado o plano como ferramenta de gestão urbanística e estabelecido o princípio da avaliação contínua das transformações do seu objeto, não deixa de ser significativo que, apesar de identificar a necessidade da reabilitação das áreas urbanas antigas, apenas tenha estabelecido a sua preservação enquanto princípio genérico da sua gestão e que tenha adiado o seu planeamento integrado para um tempo indefinido.

De facto, o dossier das Normas Regulamentares é claro a este respeito quando refere que pelas “...*suas características especiais [a zona histórica] deverá ser objeto de plano parcelar, muito particularizado, tendo em vista a sua recuperação e revitalização*” (PGU Guarda, Normas Regulamentares, 1974:12). Para a globalidade do centro da cidade<sup>41</sup> refere que “...*deverá ser objeto dum plano de ordenamento e*

<sup>41</sup> O centro da cidade era entendido como sendo a área constituída pela “Zona central, histórica e tipologicamente, espaço de transição entre a zona Histórica [...] e zona da Encosta [...] de recente ocupação”.



Figura 12 — Plano Geral de Urbanização da Cidade da Guarda, Proposta, Ordenamento, Planta Geral – Folha 2, PROFABRIL – Centro de Projetos, s.a.r.l., 1974. DGT.

*de planos de pormenor, com regulamentação própria para cada área* (PGU Guarda, Normas Regulamentares, 1974:14), sem apontar muito mais sobre as características que deviam ter, além de alguns aspetos metodológicos e de alguns princípios formais que deveriam ser observados na sua elaboração.<sup>42</sup> Para ambos os casos também eram referidos alguns princípios funcionais relativos aos usos do solo que deviam ser tidos em conta na elaboração desses planos parcelares e na gestão urbanística corrente. Para a zona histórica, são exemplo dessas

(PGU Guarda, Normas Regulamentares, 1974:13-4)

<sup>42</sup> Entre esses aspetos metodológicos conta-se a defesa de que era fundamental a participação dos Serviços de Recuperação da Paisagem da Direção-Geral dos Serviços de Urbanização e da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais na execução do referido plano parcelar. Para a salvaguarda dos valores culturais constituídos pelo edificado refere, entre outros aspetos, que se devia: elaborar um “*estudo de pormenor da tipologia e condições de ocupação, quer dos espaços públicos, quer privados*; definir os “*...critérios de remodelação, conservação ou demolição de edifícios e conjuntos de edifícios em maus estados de conservação e não integrados nas características arquitetónicas e urbanísticas dominantes*”; e procurar reconstituir a “*...traça primitiva de todos os edifícios, conjuntos de edifícios e espaços urbanos de qualidade na área*”. Relativamente a aspetos funcionais e aspetos relacionados com os usos do solo, estabelecia: que se devia manter o “*...carácter habitacional de alta densidade, mas corrigida por níveis de habitabilidade aceitáveis*”; que se devia ter “*consideração pelos aspetos sociais e económicos de integração dinâmica da população existente na sua ocupação*”; e que devia ocorrer uma “*vinculação gradual dos espaços à circulação de peões*.” (PGU Guarda, Normas Regulamentares, 1974:12, 13)

recomendações a “...*manutenção do [seu] carácter habitacional de alta densidade...*” e a “...*vinculação gradual dos espaços à circulação de peões.*” (PGU Guarda, Normas Regulamentares, 1974:13)

Para o centro da cidade, referia, entre outros aspetos, que devia haver uma “...*vinculação de toda a construção a uma ocupação mista, com exceção da área [...] destinada à habitação*” (PGU Guarda, Normas Regulamentares, 1974:15) e procurava vincular alguns edifícios e alguns espaços à criação ou reinstalação de uma série de equipamentos coletivos e de serviços — a Câmara Municipal, GNR, mercado, escolas —, bem como a criação e a requalificação de vários espaços públicos. Em qualquer caso, nada é dito sobre as formas de concretização destas recomendações ou sobre os meios necessários para a sua implementação. Na verdade, a gestão da cidade existente era considerada uma questão de condicionamento das iniciativas dos particulares e não como uma atividade que a Administração Pública devesse assumir de forma plena para garantir que a transformação dos quadros sociais, económicos, culturais e ambientais decorressem com base nos seus critérios e, sobretudo, nas prioridades que devia estabelecer.

## Santarém

Também deste período, outro exemplo que merece uma referência particular é o Plano Geral de Urbanização de Santarém (1979), elaborado na firma *Tomás Taveira – Projectos, Estudos Urbanos e Sócio-Económicos, s.a.r.l.* Num texto com um registo didático, os autores davam conta dos reflexos que a dilatação do âmbito territorial dos instrumentos de planeamento urbanístico tinha, tanto ao nível da redefinição do seu objeto como da logística e meios necessários para implementar e gerir diretrizes de desenvolvimento.

A este respeito, começavam por aludir ao agravamento das assimetrias regionais entre as décadas de 1950 e 1970 para enquadrar a emergência do planeamento regional e para justificar a necessidade de o Estado desempenhar, de forma ativa, o papel de agente moderador e regulador através dos seus órgãos administrativos. O planeamento regional era então referido como uma peça de um sistema de ordenamento do território *top-down* que, como tal, carecia de reformas estruturais para

se assegurar que a implementação das diretrizes de desenvolvimento local fosse articulada com as diretrizes de desenvolvimento regional estabelecidas superiormente. Em concreto, defendiam que a implementação de orientações para o desenvolvimento dos setores económicos e sociais estava “...em grande parte dependente duma efetiva descentralização administrativa e institucional (existência de órgãos com poder de decisão e execução) [e] da dotação das áreas menos desenvolvidas dos meios (financeiros e técnicos) necessários à sua infraestruturização.” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:4-5) A este respeito acrescentavam que a “...recente aprovação na Assembleia da República da Lei das Finanças Locais é um importante passo na preparação da legislação respeitante à efetiva descentralização da Administração Pública, dotando os Municípios de meios financeiros próprios e atendendo às correções das desigualdades regionais existentes e pondo à prova a própria capacidade de gestão dos órgãos autárquicos. Mas a ausência de uma política económica interna que não seja meramente conjuntural [...] torna difícil o efetivo trabalho de regionalização.” (PGU Santarém, Parte Escrita:1978:5)

Para o caso particular de Santarém, referiam questões como o crescimento expressivo de Lisboa e a construção da autoestrada *A1*, iniciada em 1961, como fatores determinantes da estruturação do desenvolvimento da cidade e dos núcleos periféricos. No seu entendimento, as “ondas de choque” desse crescimento e a concretização de todo o sistema rodoviário relacionado com a autoestrada, permitiriam que a cidade pudesse tirar partido das suas “...ótimas condições de localização industrial...” e validariam o planeamento de “...Santarém como uma nova cidade alternativa para o desenvolvimento da Área Metropolitana de Lisboa...” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:7 e 8) Embora se tratasse de processos cuja gestão ultrapassava o domínio de competências do município, eram referidos como quadros estruturadores da integração regional da cidade e da configuração do desenvolvimento local em termos globais. No caso particular da autoestrada, a garantia da sua execução respeitando o traçado projetado, era considerada determinante para perspetivar as transformações que o território de Santarém devia comportar. No caso do potencial de industrialização referido — profundamente associado àquela infraestrutura —, tratava-se de garantir a criação e a fixação de fatores de desenvolvimento endógenos e planear os seus reflexos em toda a rede urbana do município incluindo, claro, a cidade de Santarém.

O que os autores do plano procuravam tornar claro para fundamentar as suas propostas era, em síntese, que a “...*preparação da cidade para um processo sadio de expansão envolve não só a sua dotação de infraestruturas, de habitação, de equipamento e de serviços, mas também de iniciativas económicas capazes de criarem emprego de modo a fixarem residentes.*” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:5-6)

Em termos gerais, as diretrizes que estabeleciam para o desenvolvimento do município visavam a afirmação da cidade de Santarém como o principal centro urbano e consolidação dos restantes núcleos urbanos com a beneficiação de redes infraestruturais, de equipamentos e serviços ou com a sua dotação, nos casos em que não existiam ou eram deficitários.

No caso particular das áreas menos desenvolvidas, as prioridades consistiam, sobretudo, na superação de carências básicas e no reforço da sua identidade, tanto de um ponto de vista social como do ponto de vista da morfologia de cada aglomerado. No primeiro caso, tratava-se da criação ou requalificação de redes de águas, esgotos e eletricidade. No segundo caso, além da construção de equipamentos sociais e de centros comunitários, o objetivo da referida afirmação identitária deveria ser concretizado com o controlo das transformações do quadro físico dos aglomerados de modo a constituírem-se unidades morfológicas claras.

Nas palavras dos autores do plano, além de estruturadas “...*segundo os índices indicados no Plano...*” essas transformações deveriam concretizar o “...*recompletamento de certos núcleos existentes...*” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:27) e “...*ter a capacidade de se identificarem através das tipologias das construções, da cor, da forma, da textura permanecendo em qualquer caso a estrutura verde como elemento de ligação [...] o que só os Planos de Pormenor concretizarão.*” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:21)

Porém, embora os autores do plano considerassem que além da afirmação social e morfológica, os núcleos urbanos periféricos deviam ser dotados de “...*centros de atividades locais, com especial referência para o comércio diário*” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:30) que assegurassem alguma autonomia funcional, o conjunto destas diretrizes correspondia ao desenvolvimento de um sistema macrocefálico, com a subordinação dos pequenos núcleos periféricos ao principal centro urbano, ou seja, a Santarém.

Independentemente de as razões que fundamentavam esta opção constituírem ou não uma orientação sensata para o desenvolvimento



Figura 13 — Plano Geral de Urbanização de Santarém, Carta de Síntese, Tomás Taveira – Projetos, Estudos Urbanos e Socioeconómicos, s.a.r.l., 1978. DGT. Exemplo dos planos urbanísticos do longo período de transição entre a primeira geração de Planos Gerais de Urbanização enquadrados pelo Decreto-Lei n.º 24802 de 21 de Dezembro de 1934 e a primeira geração de Planos Diretores Municipais, inicialmente enquadrados pelo Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio de 1982. Em termos genéricos, o objeto destes planos era a estruturação do desenvolvimento regional e da expansão urbana. O caso particular do Plano Geral de Urbanização de Santarém é exemplificativo do facto de se considerar que o planeamento integrado do centro histórico é uma questão de pormenor e do facto de este ser adiado para um tempo indefinido.

*“Do ponto de vista da construção haverá que distinguir os aspectos relativos à zona histórica e os núcleos [...] de expansão. No que se refere à primeira zona, as intervenções dever-se-ão orientar no sentido da preservação ao nível da imagem, encontrando-se para cada momento uma metodologia de atuação relativa aos pormenores que a caracterizaram. [...] A organização dos vários núcleos de expansão e a sua articulação com o centro histórico surge como problema de fundo [...] dado que todas as intervenções no centro urbano ou na periferia deverão corresponder a critérios de equilíbrio e variedade na paisagem. Estes dois critérios, visam em especial a preservação da imagem da cidade de Santarém [...]. De qualquer modo existem como objectivos do ponto de vista do Ordenamento Físico, a preservação da imagem de Santarém (aglomerado principal), encontrando a todos os níveis uma articulação entre aquele centro e as áreas de expansão, dentro de uma perspectiva de complementaridade e de proteção da silhueta.” (PGU Santarém, Parte Escrita, 1978:20-2)*

*“Apesar da erosão provocada por longos anos de sucessivos estádios, em que a preocupação pela preservação do património histórico-cultural foi inconstante, pode-se identificar ainda hoje, através de elementos morfológicos, a zona mais antiga da cidade e que, pelo valor relativo a vários elementos nela contidos, se poderá considerar histórica. É, por assim dizer, a charneira entre um passado que se revela pelos arruamentos, edifícios, praças, etc. e um novo contexto que se define por necessidades em habitação, equipamento social e emprego, próprios deste momento. Daqui resulta [...] um conflito entre o espaço físico existente, que nos surge desadaptado para as funções para que é solicitado e que tem como consequência a deterioração desse mesmo espaço que seria de preservar. [...] Deste contexto ressalta imediatamente uma necessidade de renovação, pois da análise elaborada há a referir: Deterioração técnica que se traduz em situações de ruína ou de carência de manutenção; Desadaptação das construções em relação à sua utilização; Poluição sonora e do ar, com corrosão do património existente; [...] As preocupações que ressaltam desta situação levam-nos a definir para esta zona, um conjunto de diretrizes tendentes a estabelecer uma estratégia de atuação futura, cujos objectivos serão nomeadamente: Reorganização dos percursos em benefício das deslocações de peões; Preservação dos edifícios de valor histórico; Beneficiação das condições de vida dos habitantes em termos de habitação e equipamento social; Reorganização das infraestruturas; Redesenolvimento por planos de pormenor.” (PGU Santarém, Projeto de Regulamento, 1978:14-5)*

do município, importa relevar o papel fundamental conferido aos órgãos autárquicos como gestores efetivos da sua implementação. De certa forma, foi esta a anotação que os autores do plano fizeram ao referirem-se ao Plano Geral de Urbanização enquanto suporte instrumental da gestão urbana e o caracterizavam como sendo a estruturação “...*dum modelo viável de organização de funções num aglomerado a partir de uma certa perspectiva de evolução.*” Como tal, a “...*proposta de estrutura...*” estaria “...*sujeita a fenómenos próprios do desenvolvimento do organismo, pelo que [devia] [...] possuir a suficiente flexibilidade para em cada situação serem reformuladas certas diretrizes específicas, nunca perdendo no entanto de vista os objetivos gerais.*” (PGU Santarém, Projeto de Regulamento, 1978:1)

Tendo em conta esta descrição do quadro conceptual e operacional da gestão urbanística, é particularmente interessante que as propostas do plano conjugassem três fatores fundamentais para promover a segregação da cidade antiga. Em primeiro lugar, o estabelecimento de princípios opostos para a sua gestão, isto é, a preservação da sua morfologia e a sua integração na paisagem do vale do Tejo, por um lado, e a requalificação e renovação do edificado, do sistema de espaço público e de redes infraestruturais, por outro. Além disso, a consideração de que a efetiva operacionalização destas orientações devia ser suportada por Planos de Pormenor, o que significa que, até à sua elaboração, a gestão urbanística corrente se faria ao sabor das circunstâncias. Por fim, a ausência de qualquer determinação relativa a calendários ou a prazos para a elaboração desses Planos de Pormenor.

Os casos dos Planos Gerais de Urbanização da Cidade da Guarda (1972) e de Santarém (1978), são apenas dois exemplos que ilustram que o processo promovido pela Administração Central, na última década do Estado Novo, no sentido de se planear e regular o desenvolvimento regional e urbano, foi acompanhado pela ausência de planeamento e de gestão integrados da cidade antiga. De facto, embora houvesse consciência das limitações técnicas, administrativas e legais a que os municípios estavam sujeitos e que de certo modo inviabilizavam a assunção de posturas proativas, instalou-se nesse período o entendimento de que o destino da cidade antiga era uma questão de gestão urbanística *tout court* e que o seu suporte instrumental — apesar de ser recorrentemente adiado — era o Plano de Pormenor.



## Cidade (antiga) e democracia: a prática da reabilitação arquitetónica (que vem sendo feita) e o planeamento da reabilitação urbana (que está por fazer)

*“...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.”*

Nuno Portas (1986:11)

Desde a última década do Estado Novo, algumas das questões que mais têm contribuído para a desagregação urbana e, em particular, para a desintegração das áreas urbanas antigas, são o sucessivo adiamento da sua gestão integrada e a sua vinculação a propósitos culturais que se traduzem essencialmente no controlo das transformações do edificado. Como apontei antes, este processo de patrimonialização remonta ao século xviii e seguiu um percurso próprio, autónomo. Entre as décadas de 1930 e 1940 ocorreram os primeiros interfaces entre este domínio administrativo cultural, por assim dizer, e os domínios do ordenamento do território e do planeamento urbanístico. Em 1971, o instituto da salvaguarda do património cultural foi explicitamente integrado no quadro jurídico do planeamento urbanístico, razão pela qual considero que a marginalização da cidade antiga veio sendo paradoxalmente patrocinada, desde então, pelos planos urbanísticos.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> A integração deste designio no quadro jurídico do planeamento urbanístico surgiu pela primeira vez de forma explícita e com um registo essencialmente protetor, no Decreto-Lei n.º 561/71, cujo artigo 1.º estabelecia que os “...planos gerais ou parciais de urbanização [deviam] indicar, para a área do território por eles abrangida: [...] g) As principais zonas urbanas ou naturais a proteger.” Em 1985 passaria a fazer parte de um quadro jurídico próprio com a Lei do Património Cultural Português — Lei n.º 13/85 de 6 de Julho — que estabelecia que os bens culturais classificados deviam ser objeto de planos específicos, embora não definisse os seus conteúdos (documentais e materiais) e não tivessem sequer qualquer enquadramento jurídico. O artigo 21.º deste diploma estabelecia, no seu ponto 5, que no “...prazo de 180 dias, contados a partir da comunicação de determinação da classificação [...] elaborar-se-ão planos de salvaguarda de responsabilidade central, regional ou local, consoante os casos e as regras de competência.” Além disto, o ponto 8 do mesmo artigo acentuava o facto de este designio protetor se centrar no património edificado, estabelecendo que todos “...os planos de ordenamento territorial, nomeadamente os de urbanização, deverão considerar e tratar de maneira especial o património cultural existente na sua área, quer se trate de imóveis classificados quer de imóveis em vias de classificação, propondo medidas de valorização em todos os casos.” Em conjunto, estas duas disposições configuravam uma abordagem à questão da salvaguarda patrimonial que do ponto de vista metodológico, se traduzia de forma literal

Digo “paradoxalmente”, por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, porque a natureza dos planos urbanísticos é a de programarem a transformação urbana e não a inibição dessa transformação como um fim em si mesmo, isto é, como um fim que se pode cumprir à margem das tensões sociais, económicas e funcionais que esse mesmo controlo inevitavelmente promove. Isto significa que os planos urbanísticos, tanto instituindo a salvaguarda patrimonial das áreas urbanas antigas como apenas integrando-a nas suas propostas se ela já tivesse sido estabelecida pela tutela da cultura, deviam refletir a avaliação dessas tensões e não, como recorrentemente aconteceu e continua a acontecer, submeter essas áreas a princípios protecionistas genéricos e adiar o seu planeamento integrado.

Além desta razão estrutural, o paradoxo a que me refiro também diz respeito ao facto de a especificação dos propósitos da salvaguarda patrimonial terem sido remetidos para Planos de Pormenor, ou seja, para instrumentos com uma natureza essencialmente operativa e não simplesmente regulamentar ou normativa. Embora os diplomas que começaram a hierarquizar os Planos Municipais de Ordenamento do Território não vinculassem os Planos de Pormenor à especificação dos propósitos da salvaguarda patrimonial ou à programação das intervenções diretas nas áreas urbanas antigas, era para esse instrumento que ambas eram habitualmente remetidas.<sup>44</sup>

---

na natureza regulamentar dos planos urbanísticos e não numa componente estratégica de estruturação da gestão urbanística.

<sup>44</sup> A este respeito, é importante notar que a ratificação do Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro criou um enquadramento jurídico para planos urbanísticos especificamente dedicados a operações de reabilitação urbana. No entanto, nas pesquisas que fiz nos arquivos da Direção-Geral do Território identifiquei apenas 11 entradas de planeamento de pormenor no período 1960-1980 e nenhuma delas se enquadra no disposto naquele diploma, uma vez que todas dizem respeito a iniciativas de expansão urbana. De acordo com o artigo 1.º daquele decreto-lei, a “...*elaboração e a execução de planos de urbanização de pormenor visando a renovação de sectores urbanos sobreocupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética ou segurança contra risco de incêndio* [cabia] *ao Fundo de Fomento da Habitação ou às Câmaras Municipais...*”. Logo na sua introdução era relevada a “...*grande preocupação...*” que a “...*existência [...] de sectores insalubres...*” nas grandes cidades constituía para o governo e para os seus órgãos administrativos para, citando a Lei n.º 2030 de 22 de Junho de 1948 — de 25 anos antes, portanto —, aludir à existência de instrumentos jurídicos dos quais a Administração Pública poderia fazer uso para agilizar as operações de renovação do edificado, nomeadamente a expropriação por utilidade pública. O espírito do Decreto-lei n.º 8/73 era, pois, o de estabelecer um coberto legal para a implementação de operações de renovação urbana de modo célere. No entanto, o articulado deste diploma contém disposições que dão bem conta de que essas operações careciam de uma postura proativa na sua gestão, designadamente as que se relacionavam com execução das expropriações, com o alojamento temporário dos residentes durante a execução de obras (art. 7.º) ou com a reocupação dos imóveis intervencionados (art. 10.º, 12.º). Neste sentido, é particularmente relevante o facto de o próprio diploma considerar a possibilidade de serem criadas estruturas administrativas próprias para a

No caso da requalificação do quadro físico das áreas urbanas antigas, era normal que assim fosse, na medida em que os Planos de Pormenor eram os que se adaptariam melhor ao papel de instrumento de detalhe e programação das correspondentes intervenções diretas. No entanto, uma vez que a salvaguarda do património arquitetónico e urbano também foi sendo remetida para o planeamento de pormenor, estes instrumentos foram revestidos com propósitos contrários à sua natureza executiva, dos quais nunca se libertaram. Em parte, tal foi assim porque a operacionalização do desígnio cultural se fazia essencialmente por via regulamentar e, como tal, adaptava-se bem ao quadro de limitações que inviabilizavam a assunção de posturas proativas pelos municípios.

Assim, apesar do adiamento do planeamento integrado das áreas urbanas antigas e da debilidade das práticas de gestão urbanística para as integrar no desenvolvimento local, foi-se instalando a ideia de que o instrumento a que devem ser submetidas é o Plano de Pormenor e que os seus termos de referência são constituídos sobretudo pela tipificação e pormenorização das transformações admissíveis ou desejáveis do edificado.

Como resultado, estabeleceu-se um *habitus* que é necessário defletir e que se caracteriza pelo desprezo do planeamento das transformações funcionais da cidade antiga e pela ausência do controlo das tensões e desequilíbrios a que esta foi sendo sujeita com os processos de expansão urbana. Só muito recentemente é que foram criadas bases para que este paradoxo seja debatido de forma sistemática e possa produzir contributos para se instalar e vulgarizar a gestão integrada dessas áreas.<sup>45</sup>

---

gestão desses processos, dizendo: “1. Quando a extensão e a complexidade das operações de renovação urbana a efetuar o justifiquem, o Governo pode autorizar a constituição, a título eventual, de gabinetes técnicos por onde ocorrerão todos os assuntos com ela relacionados.” (art. 13.º, ponto 1)

<sup>45</sup> De facto, a especificação do objeto dos Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana feita no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro — diploma que instituiu o RJRU —, denota por si só a intenção de que os processos de reabilitação urbana sejam implementados de forma proativa e englobem todos os vetores que compõem o quadro funcional e morfológico das áreas de intervenção. De acordo com artigo 22.º deste diploma, os Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana devem “...estabelecer a estratégia integrada de atuação e as regras de uso e ocupação do solo e dos edifícios necessárias para promover e orientar a valorização e modernização do tecido urbano e a revitalização económica, social e cultural na sua área de intervenção.” Importa notar que o objetivo deste regime não é a desvinculação desta modalidade simplificada de Planos de Pormenor de propósitos essencialmente protecionistas, mas antes a criação dum conjunto de ferramentas das quais eles fazem parte e com as quais se pretende agilizar a programação e a implementação de operações de reabilitação urbana. São exemplo deste objetivo, as disposições dos artigos 14.º (ponto 3), 24.º (ponto 2), 26.º (ponto 4), 27.º (ponto 3), 49.º (ponto 1), 50.º, 58.º, 61.º e 62.º e todas as que se relacionam com a operacionalização do instrumento próprio previsto neste diploma.

## Intervir primeiro, planear depois, integrar um dia

Por limitações legais e logísticas, por ignorância oportunista ou simples ignorância, o papel desempenhado desde a última década do Estado Novo pelos órgãos da Administração Local na gestão do desenvolvimento urbano, não foi o de um executante efetivo dos instrumentos de gestão territorial, mas sobretudo o de entidade reguladora das iniciativas do setor privado. Estas, por sua vez, foram dando corpo à expansão informe dos territórios urbanizados e, pontualmente, à transformação do edificado das áreas urbanas centrais da cidade existente. Em ambos os casos, essas iniciativas não foram precedidas por iniciativas públicas locais que detalhassem o desenvolvimento urbano, quer com a determinação de prioridades e de hierarquias nas transformações funcionais da cidade existente, quer com o desenho efetivo das novas ocupações dos solos.

Por razões óbvias, o quadro físico da cidade existente é a face visível mais expressiva destas transformações. Porém, instalou-se, a par delas, um conjunto de circunstâncias que estruturaram de forma decisiva o modo como as áreas urbanas antigas se comportaram no contexto do desenvolvimento dos núcleos urbanos a que pertencem. Por um lado, foi-se intensificando a sua terciarização sem que os municípios se dedicassem a monitorizar e gerir todo o tipo de tensões e de desequilíbrios que assim ia sendo criado entre os polos do binómio centro-periferia. Por outro lado, foram sendo vinculadas a propósitos culturais que se traduziram essencialmente na salvaguarda de algumas características físicas do seu edificado.

A estas circunstâncias, juntou-se o facto de a Administração Pública do regime democrático se ter dedicado de uma forma continuada a acudir a um complexo de problemas urbanos, resultando numa construção social que levou a que sejam entendidas, acima de tudo, como um objeto de intervenções diretas, mais do que como um objeto de planeamento.

Nesse sentido, quando identifico a forma como a cidade antiga foi sendo considerada ao longo das últimas quatro décadas com a expressão “intervir primeiro, planear depois”, não o faço apenas pela sua tradução cronológica nas políticas urbanas e nas práticas urbanísticas, mas sobretudo pelos seus reflexos conceptuais. Aliás,

é precisamente por ter este entendimento da forma com a cidade antiga é considerada nas políticas urbanas que defendo que a nossa demanda é a da implementar processos que promovam o confronto das ideias, dos princípios metodológicos, das práticas e dos saberes envolvidos na feitura e refeitura da cidade.

No final da década de 1960 no contexto internacional, Bolonha e outras cidades da Emília-Romanha constituíram-se como modelos de governação local e como laboratórios de políticas urbanas que defendiam a consideração da cidade antiga como fator de agregação e coesão urbana nas dinâmicas de desenvolvimento urbano. A partir desse período, ganhou corpo uma corrente de pensamento que identificava a expansão urbana desregrada e a terciarização dos centros com um processo de desagregação que resultaria no estiolamento da *urbe* enquanto suporte da *urbanidade*.

Giuseppe Campo Venuti (1978, 1987), Pier Luigi Cervellati e Roberto Scannavini (1973, 1977) ou ainda Bernardo Secchi (1984), são algumas das vozes das últimas duas décadas do século xx que defendiam a necessidade de reorientar a urbanística no sentido de se conjugar a clarificação dos territórios já urbanizados e a requalificação da cidade existente, em detrimento da expansão urbana e do correspondente consumo de solo.

Campos Venuti considerava que era necessário criar uma alternativa urbanística às práticas tradicionais e propunha a adoção de um “urbanismo de austeridade” assente em “cinco salvaguardas” — pública, social, produtiva, ambiental e programática — para fundar a terceira geração de planos urbanísticos no contexto italiano. Nas suas próprias palavras, “...*el aspecto esencial de esta alternativa es dirigirse al interior más que al exterior del organismo urbano, apuntar a una reorganización de la ciudad existente más que a su expansión indiscriminada, vigilar la calidad de la vida ciudadana en lugar de incrementar el número de habitantes.*” (VENUTI, 1978:53)

Por sua vez, Bernardo Secchi (1984a, b) aludia às transformações que alguns dos principais centros urbanos europeus sofreram a partir da década de 1960 com a renovação de áreas que caíram em desuso ou que foram trasladadas — sobretudo áreas industriais —, para defender que, a partir de então, o principal desafio urbanístico dos países desenvolvidos devia consistir no esbatimento progressivo

da expansão e da dispersão urbana, para se dedicarem ao complemento e densificação da cidade existente.

Ou seja, mais do que acrescentar cidade à cidade já feita, esta corrente de pensamento defendia que era fundamental completá-la onde carecia de complemento e refazê-la e onde carecia de melhoramento.

No contexto português, esta corrente de pensamento teve expressões contemporâneas que merecem uma referência particular. Fernando Távora — com a coordenação do Estudo de Renovação Urbana do Barredo (CMP, 1969), concluído em 1969 — e Nuno Portas — com um contributo expressivo (PORTAS, 1975, 1981, 1982, 1986, 1995, 2003) — deram voz à ideia de que a reabilitação urbana não é uma questão que se limita à execução de intervenções diretas nas áreas urbanas degradadas, mas sim uma questão ampla de políticas urbanas sectoriais e de práticas urbanísticas que não se devem circunscrever a esses setores e que, no limite, dizem respeito à globalidade dos territórios municipais.

Não querendo diminuir a importância da defesa da dimensão social nos processos de reabilitação urbana no trabalho coordenado por Fernando Távora — característica inovadora no contexto europeu, relevada como tal por Ana Pinho (2008) —, considero que é mais significativo o facto de o seu propósito ser o de definir uma orientação específica para as políticas urbanas da cidade do Porto e não apenas a programação das intervenções que então urgia executar no Barredo.

Em jeito simbólico, era dito no relatório do Estudo de Renovação Urbana do Barredo “...*que os homens valem infinitamente mais do que as casas...*” (CMP, 1969:32) para dar conta de um conjunto de princípios que estavam então a ser ensaiados em Bolonha e que a doutrina internacional viria a consagrar no seu corpo documental em torno do conceito *integrated conservation*.<sup>46</sup> Alguns desses princípios

<sup>46</sup> Refiro-me concretamente à Carta Europeia do Património Arquitectónico (1975) e às seguintes disposições dos pontos 7 e 9: “7 – [...] *Com a passagem do tempo os centros históricos e algumas das nossas aldeias e vilas deterioraram-se e foram abandonados, convertendo-se em áreas de edifícios de baixa qualidade habitacional. O seu restauro deve ser empreendido dentro de um espírito de justiça social para não provocar o êxodo de todos os habitantes mais desfavorecidos. Por este motivo, a conservação integrada deve constituir uma das primeiras metas dos projetos de planeamento urbano e regional. [...] 9 – A conservação integrada só pode ser bem-sucedida com a cooperação de todos. [...] O público deve estar adequadamente informado pois os cidadãos têm direito a participar nas decisões que afetem o seu meio ambiente.*” (in LOPES; CORREIA, 2004:158/9)

eram, por exemplo, o envolvimento e a participação dos habitantes nos processos de reabilitação urbana e o direito à permanência nas áreas de residência.

No contexto nacional, a dimensão social da reabilitação urbana — associada sobretudo aos problemas da carência de habitação e às más condições do edificado habitacional — esteve sempre presente nas políticas centrais e foi sendo traduzida em programas específicos desde 1976.<sup>47</sup> Por essa altura, as conjunturas socioeconómicas justificavam que o “novo Estado” assumisse, entre outras prioridades, a de acudir a situações sociais e habitacionais “insuportáveis”, como as caracterizou Nuno Portas (1975:414). Neste sentido, esta agenda política teria então tradução na criação do Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL) e do Comissariado para a Renovação Urbana da Áreas Ribeiro/Barredo (CRUARB) em 1974, inaugurando assim a dedicação do regime democrático à reabilitação urbana com uma atenção especial a questões do foro social.<sup>48</sup>

Tendo em conta que este organismo iniciou as suas atividades com base em algumas das propostas do Estudo de Renovação Urbana do Barredo, os reflexos deste trabalho nas práticas concretas da reabilitação urbana foram, por assim dizer, diretos.

Por seu lado, a ter exercido alguma influência ao nível das políticas urbanas ou ao nível da instrumentação jurídica do urbanismo e do seu interface com as práticas urbanísticas propriamente ditas, os seus reflexos foram diminutos ou, pelo menos, erráticos. A começar pelo funcionamento do próprio CRUARB que, como observou também Ana Pinho (2008:825), se afastou do principal propósito do Estudo de Renovação Urbana do Barredo, isto é, da sua visão estratégica da reabilitação urbana. Mas também pela forma débil

<sup>47</sup> O primeiro desses programas foi o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados e foi criado com Decreto-Lei n.º 704/76 de 30 de Setembro de 1976. Como era referido no seu artigo 1.º, o seu objeto era a “...concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional público e privado, urbano e rural...”

<sup>48</sup> Rui Loza (2000:157), último diretor deste organismo, releveu o carácter determinante que teve a observância de questões do foro social no seu funcionamento dizendo que esta “...operação nasceu pressionada pela necessidade de realojamento das populações que viviam, à data da revolução de 74, em miseráveis condições. O facto de a operação de reabilitação urbana ter começado por razões essencialmente sociais, marcou definitivamente a experiência e o rumo do CRUARB e explica por que é que, ainda hoje, todas as casas recuperadas são entregues a moradores do mesmo bairro.” O CRUARB foi criado a 28 de Setembro de 1974, com o Despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente e foi extinto em 2003. Já foi objeto de diversos estudos e um dos mais recentes é a dissertação de doutoramento de Ana Pinho (2008:825-83), na qual faz uma descrição fundamentada de todos os seus vetores de atuação e releva também a sua vertente social.

como os municípios interpretaram a cascata de planos municipais no momento de programar o ordenamento dos seus territórios, bem como na execução efetiva das suas propostas.

Como tenho dito relativamente ao caso da cidade existente e, em particular, ao caso das áreas urbanas antigas, o planeamento de pormenor foi ignorado ou, quando muito, interpretado como uma especificação da normativa a ser observada nas operações urbanísticas.

Ao contrário, em virtude do entendimento do fenómeno urbano como um sistema de continuidades, o Estudo de Renovação Urbana do Barredo definia um conjunto de princípios que implicavam uma visão integrada da cidade antiga e o exercício de abordagens holísticas para programar as suas transformações e estabelecer estratégias coerentes para a sua reabilitação. São várias as notas no seu relatório em que são feitas considerações sobre a reabilitação urbana como sendo uma questão que não diz respeito apenas aos setores ou áreas fisicamente degradadas e socialmente debilitadas, mas sim à globalidade dos territórios municipais e a toda a matriz social e económica das cidades. Na introdução é dito, desde logo, que sob o “...*ponto de vista urbanístico as operações de renovação deverão enquadrar-se num conceito total da Cidade dado que são operações que, pela sua importância e suas consequências, não se compadecem com a visão do fenómeno em si, mas devem antes ser encaradas como elementos fundamentais e polos dinamizadores de uma reestruturação urbana. O envelhecimento progressivo de velhos setores do aglomerado urbano, pelo crescimento deste e pela criação de novos eixos de desenvolvimento, cria problemas de conjunto que só numa visão de conjunto poderão resolver-se.*” (in CMP, 1969:37)

No fundo, a problemática da reabilitação urbana era entendida como uma política pública que devia espelhar a perceção do fenómeno urbano como um sistema de continuidades. Assim, são igualmente significativas as notas em que se considerava que a implementação dessa política não se coaduna com uma visão estática do planeamento urbanístico e implica práticas de gestão dinâmicas, *top-down* e *bottom-up*.

A este respeito, mais tarde Nuno Portas (1982, 1986) procurou salientar precisamente o facto de a reabilitação urbana não ser uma vertente específica da gestão da cidade existente que se possa



tratar de forma isolada, mas dizer respeito a uma reorientação das políticas urbanas para dar sentido à implementação de operações e de processos multissetoriais, isto é, de modo a que os pontos de partida e de chegada dessa segmentação assentassem sempre na criação de sínteses.

A particularidade da reabilitação urbana ou da intervenção na cidade existente, como lhe chamava Nuno Portas, é que com maior ou menor grau de influência, estará sempre em causa a gestão dos impactos diretos e indiretos que acarretará nas suas estruturas económicas e sociais e na forma como estão espacialmente organizadas.

Nas suas palavras, “...*esta dimensão do problema escapa quase sempre ao «planeamento urbano» tradicional e remete para ações que não têm sede única nem clara e para as quais os municípios se encontram ainda mal equipados: segurança social, educação, animação cultural, inquilinato, emprego, etc.*” (PORTAS, 1986:10) Assim, considerava que a urbanística da reabilitação não se compadece com abordagens setoriais ensimesmadas, nem com interfaces rígidos entre os órgãos centrais e locais da administração pública ou, à escala dos municípios, entre os departamentos das suas orgânicas. Além disso, como ele próprio também referia, a gestão urbanística devia acompanhar esta metodologia articuladora e não podia prender-se a conceções estáticas e passivas do planeamento, porque a “...*chave do êxito da intervenção na cidade existente está na capacidade de conjugar diversos agentes e diversos níveis de atuação num processo que é eminentemente horizontal.*” (PORTAS, 1986:10)

No entanto, o rumo seguido a partir da década de 1980 na idealização e na concretização de instrumentos de planeamento e gestão urbanística, refletiu-se exatamente na forma passiva com que os municípios lidaram com os seus planos diretores e na resistência que foram oferecendo à adoção e implementação de políticas urbanas que dessem um efetivo carácter de execução à cascata de planos municipais.

Por tudo isto, Nuno Portas ironizava sobre esse estado da arte e dizia ser fundamental desfazer-se a ideia de que “...*feito um plano, ele se realizará através da rotina dos serviços sectorizados e em geral passivos da administração...*” e que não basta “...*fazer uma afirmação municipalista para resolver o problema...*” da reabilitação urbana. (PORTAS, 1986:11)

À semelhança do que era dito a este respeito no Estudo de Renovação Urbana do Barredo, Nuno Portas entendia que a problemática da reabilitação diz respeito a uma política urbana e que, como tal, carece de uma dedicação continuada dos municípios e da Administração Pública em geral para implementar e gerir processos que esbatam os processos de desagregação urbana e que promovam formas de coesão. Não se tratava, pois, de defender que a gestão da cidade existente carecia de instrumentos jurídicos (supostamente) específicos ou de uma organização administrativa exclusiva, mas sobretudo de um uso correto dos instrumentos existentes que devia ser protagonizado pelos próprios municípios.

No entanto, a passividade que criticava no início da década de 1980 (PORTAS, 1892:39-40) manteve-se até hoje e só em 1999 é que foram criadas bases jurídicas que permitem que as práticas de gestão urbanística sejam investidas de um carácter proativo e protagonizadas pelas câmaras municipais, independentemente da dimensão dos municípios ou das suas dinâmicas de desenvolvimento.<sup>49</sup> Além disso, importa notar que a primeira geração de Planos Diretores Municipais foi elaborada durante a década de 1990 e que além de Évora, nenhum município centrou o planeamento do seu território nas problemáticas da coesão urbana.

Face aos contributos conceptuais que iam sendo dados pelas disciplinas associadas ao ordenamento do território e ao urbanismo e, tendo em conta as características dos quadros políticos, administrativos e técnicos que compunham o contexto das práticas de gestão urbanística no arranque do regime democrático, merecem uma referência especial algumas circunstâncias que descrevo de seguida e que estruturaram o modo como os sucessivos Governos e os órgãos da Administração Pública vieram encarando, desde então, os destinos a dar à cidade antiga.

Considerando que estou a referir-me, particularmente, às relações e aos contributos das políticas, das metodologias e dos instrumentos implicados na gestão urbana para a desagregação das cidades, descrevo essas circunstâncias em jeito simbólico e não através de referências sistemáticas a casos concretos. Como não podia deixar de

---

<sup>49</sup> Refiro-me à ratificação do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro e à sistematização dos instrumentos de execução dos planos municipais de ordenamento do território feita no seu Capítulo V.

ser, uma das razões de ser do destaque que lhes atribuo, consiste nas dificuldades que então se enfrentavam para reabilitar a cidade antiga e para inverter ou esbater os processos de desagregação urbana. O que as torna particularmente dignas de menção é, acima de tudo, o seu contributo para a sedimentação de posturas no mosaico de saberes e de atores implicados no governo das cidades e na gestão das suas transformações, contributo que, entre outros aspetos, se reflete na dispensa da sua monitorização. Assim entendido, o destaque que atribuo às circunstâncias em questão deve-se ao facto de entender que elas também estruturaram a persistência desses processos e criaram resistências à concretização de uma reforma — profunda e necessária — da consideração que a cidade existente deve merecer em termos urbanísticos.

Programa(s): intervir...

Uma faceta da desagregação urbana consiste na conjugação das ocupações dispersas e incaracterísticas do solo, com a inexistência de relações de dependência da economia de cada lugar com o seu próprio contexto físico. Uma outra faceta é constituída pela conjugação da degradação física e ambiental das áreas urbanas antigas com a sua fragilização social e económica. Em ambos os casos, estão, pois, implicadas características físicas e funcionais dos núcleos urbanos. No entanto, embora sejam indissociáveis, só a segunda dessas facetas é que mereceu sempre uma atenção particular e interventiva do Estado.

Embora não fosse especificamente dedicada à promoção de ações de reabilitação urbana ou arquitetónica, a Lei n.º 2030 de 22 de Junho de 1948 é uma das primeiras manifestações dessa dedicação. De facto, este diploma contém várias disposições relacionadas com o arrendamento urbano e com a expropriação por utilidade pública, cuja utilização deveria facultar e/ou estimular a reabilitação do edificado habitacional. Seria esse o caso da possibilidade de acionar a expropriação por utilidade pública das “...casas que reconhecidamente [devessem] ser reconstruídas ou remodeladas, em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento, ou más condições

*de higiene e estética, quando o proprietário não [fizesse] as obras no prazo de três anos, depois de notificado” (art.º 18.º, ponto 1, c), bem como o de determinar que a “...conservação do[s] edifício[s] e suas dependências...” (art.º 23.º) era um dever dos proprietários.*

Ainda no Estado Novo, a última manifestação dessa dedicação, igualmente do foro jurídico, surgiu com o Decreto-Lei n.º 8/73 de 8 de Janeiro que criou uma figura de plano urbanístico especificamente destinada à requalificação de áreas urbanas degradadas. Essa figura era designada como “Plano de Urbanização de Pormenor” e o seu objeto era a “...renovação de sectores urbanos sobreocupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética ou segurança contra risco de incêndio...” (art. 1.º).

A partir de 1974, essa dedicação processou-se continuamente e traduziu-se em dois níveis de intervenção pública que se diferenciam essencialmente pelo seu objeto. Um deles centra-se nas intervenções diretas no edificado e no sistema de espaço público, sendo constituído por um conjunto expressivo de programas de apoio técnico e financeiro, bem como por mecanismos de defesa e promoção da qualidade habitacional e de usos do setor terciário, sobretudo, do comércio. O outro diz respeito à programação de operações e processos de reabilitação urbana ou à promoção de ações concertadas para a requalificação de setores importantes dos centros urbanos.

No primeiro caso, o uso dos programas de apoio não corresponde necessariamente à execução de orientações estabelecidas em instrumentos de gestão urbanística que visassem a reabilitação de áreas urbanas degradadas ou socialmente debilitadas. O seu uso tem naturalmente esse objetivo, mas a sua lógica é essencialmente matemática, isto é, assenta no somatório de operações urbanísticas de requalificação — seja do edificado ou de espaços públicos —, executadas à margem de estratégias que articulem todas as componentes funcionais e formais do urbanismo.

No segundo caso, as suas implicações metodológicas colocam-se precisamente ao nível da programação prévia ou planeamento das operações e dos processos de reabilitação. Sejam relativos ao quadro físico das áreas abrangidas ou relativos aos quadros económicos e sociais, os resultados deste nível de intervenção pública e o espetro temporal com que são obtidos, dependem do nível de participação financeira do Estado e da sua integração nas estratégias de

desenvolvimento local e/ou regional. Do ponto de vista instrumental, a componente de programação deste nível de intervenção pública acabou por resultar na maioria dos planos urbanísticos vigentes que têm as áreas urbanas antigas como objeto de intervenção. No entanto, dadas as limitações territoriais desses planos, só constituiriam contributos válidos para contrariar a segregação das suas áreas de intervenção, se fossem uma orientação da execução de estratégias multissetoriais relativas à globalidade dos núcleos urbanos a que pertencem ou dos seus territórios municipais.

Por comparação com o período do Estado Novo, esta dedicação constitui mesmo a principal diferença da atenção dada à cidade antiga por toda a estrutura da Administração Pública desde 1974 e entendo-a, em termos figurados, como uma plataforma sobre a qual assentam todos os instrumentos, saberes e fazeres construídos com esses dois níveis de intervenção pública.

...em versão casual

O primeiro nível de intervenção pública dedicada à problemática da reabilitação começou a ser construído em 1976 com o Programa para a Reparação de Fogos e Imóveis em Degradação e foi seguido por um conjunto de dispositivos que foram dando corpo a uma política centrada no melhoramento das condições de habitabilidade e do quadro físico e ambiental das suas áreas de intervenção.<sup>50</sup> Ainda que não fosse em termos exclusivos, o objeto desses dispositivos é

<sup>50</sup> Tal como era descrito no diploma que criou este programa — Decreto-Lei n.º 704/76 de 30 de Setembro de 1976 —, o seu objeto era constituído essencialmente pela “...concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural...” (art.º 1.º). Em 1983 foi relançado com o objetivo de cobrir uma gama maior de situações urbanas e sociais. Nesse sentido, o preâmbulo do diploma que o relançou — Decreto-Lei n.º 449/83 de 26 de Dezembro de 1983 — dava conta da particularidade da reabilitação do parque imobiliário das “...áreas ou conjuntos históricos, protegendo os estratos sociais mais débeis que neles residem ou mantêm atividades”, uma vez que constituía “...um imperativo cultural de defesa do património das cidades, vila e aldeias...”. No entanto, embora também notasse que a “... formulação duma política de reabilitação urbana com a necessária amplitude [devia] acompanhar e não anteceder as medidas em preparação relativas [...] ao regime de arrendamento e [...] ao financiamento da habitação...”, o seu relançamento traduziu-se apenas na criação de uma linha de crédito de longo prazo, envolvendo duas entidades bancárias e o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação e destinada à concessão de empréstimos aos municípios ou diretamente aos proprietários de imóveis para realizar obras de reabilitação.

o edificado habitacional e a sua incidência territorial recaiu sobre as áreas urbanas antigas. Como a lista dos seus nomes é extensa, identifique-os apenas pelas suas siglas: PRU, RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH e PROHABITA.<sup>51</sup>

Além destes programas, foram criados outros sistemas de apoio técnico e financeiro com a mesma incidência territorial, mas relativos a outros usos do solo. Refiro-me ao Programa de Apoio à Modernização do Comércio em 1994 e ao Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial criado em 2000.<sup>52</sup>

O resultado mais expressivo do funcionamento deste conjunto de programas consiste na reabilitação de edifícios e na requalificação de unidades do espaço público das respetivas áreas de intervenção. Outros resultados menos visíveis e menos divulgados, mas igualmente importantes para a transformação dessas áreas, são os reflexos destas intervenções diretas nos seus quadros económicos, sociais e culturais, nomeadamente nas dinâmicas comerciais dessas áreas e no setor do emprego e dos serviços.

O denominador comum destas iniciativas públicas é um conjunto de características constituído pela natureza operacional e intervencionista das operações apoiadas por aqueles programas, pela sua incidência territorial e pela ausência de vínculos com estratégias de desenvolvimento integrado.<sup>53</sup>

Do conjunto de programas enumerados, o REHABITA é o único que faz depender a sua aplicabilidade da existência de instrumentos de gestão urbanística vigentes que incidam nas áreas a que é destinado. No entanto, tendo em conta como são descritas no diploma que o criou, as condições que devem ser observadas para

<sup>51</sup> O Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA) é o mais recente e foi criado em 2004 com o Decreto-Lei n.º 135/2004 de 3 de Junho. Independentemente das tutelas, de eventuais revisões que tenham sofrido e de ainda estarem em vigor ou de já terem sido extintos, os restantes programas que citei são: a) o Programa de Reabilitação Urbana (PRU), criado pelo Despacho 4/SEHU/85; o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA), criado pelo Decreto-Lei n.º 4/88, de 14 de Janeiro; o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA), criado pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho; o Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH), criado pelo Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho; e o Sistema de Solidariedade de Apoio à Reabilitação de Habitação própria permanente (SOLARH), criado pelo Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro.

<sup>52</sup> Estes programas são comumente referidos com as suas siglas PROCOM e URBCOM e foram criados, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 184/94, de 1 de Julho e pela Portaria n.º 317-B/2000, de 31 de Maio.

<sup>53</sup> Embora nem todas vinculem a sua aplicação às áreas urbanas antigas de forma explícita — como é, por exemplo, o caso do RECRIA —, é sobretudo nessas áreas que são observadas as condições impostas para o seu uso.

validar a sua aplicação, este programa não foi pensado como um instrumento de execução de estratégias de reabilitação urbana integrada. Em primeiro lugar, por razões óbvias, porque a existência de estratégias com esse propósito está a montante destes dispositivos. Nesse sentido, no caso de os instrumentos de gestão territorial vigentes integrarem estratégias com esse propósito, então o REHABITA podia constituir-se, quando muito, como uma ferramenta para a sua execução.<sup>54</sup> Em segundo lugar, porque no caso de essas estratégias não integrarem os planos urbanísticos vigentes, as condições estabelecidas para validar o seu uso não constituem um estímulo à sua criação.

De facto, tal como estabelece o diploma que criou este regime de apoios, ele é “...*exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística [...] que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados.*”<sup>55</sup> A validação do seu uso não depende, portanto, da natureza dos instrumentos vigentes ou das disposições concretas que regem o desenvolvimento urbano. Em tese, quaisquer que sejam os termos de referência dos planos urbanísticos vigentes ou as tendências dos vetores que constituem o objeto do REHABITA, nada impede que este regime de apoios seja aplicado.

Por tudo isto, considero que a natureza deste nível de intervenção pública reside, sobretudo, no estímulo à execução de intervenções diretas nas áreas urbanas antigas em detrimento do seu planeamento integrado, uma vez que os usos do solo visados por todos estes dispositivos de apoio são considerados à margem das tensões que naturalmente se geram com outras áreas urbanas e são fruto dos fenómenos de expansão urbana, da mobilidade, das variações demográficas e das dinâmicas de desenvolvimento dos sistemas policêntricos.

---

<sup>54</sup> Esta questão é aliás tanto mais importante quanto mais se tiver em consideração que a criação deste regime de apoios é anterior à integração sistematizada dos princípios e instrumentos de execução dos planos municipais, no quadro jurídico do ordenamento do território e urbanismo, que apenas ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.

<sup>55</sup> Ponto 2, art. 1.º, Decreto-Lei n.º 105/96 de 31 de Julho.

...em versão planeada

O segundo nível de intervenção pública começou a ser construído em 1974 com o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira/Barredo e foi seguido com o Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), criado pelo Despacho n.º 1/88, de 20 de Janeiro de 1988. Em 2000, juntaram-se-lhes os contributos do Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades<sup>56</sup> (POLIS) e, atualmente em curso, dos objetivos operativos da Política de Cidades POLIS XXI e das respetivas dimensões de intervenção.<sup>57</sup>

Denotando uma visão da reabilitação urbana que se traduz na apologia da programação e do planeamento, o preâmbulo do diploma que criou o PRAUD referia-se à reabilitação urbana como uma problemática cuja gestão não se circunscreve às áreas que carecem de intervenções diretas, mas sim como uma questão de políticas urbanas e de práticas urbanísticas relativas à globalidade dos territórios municipais.

De facto, na sua introdução, este diploma começava por referir que a “...reabilitação de áreas degradadas é uma componente importante numa política de ordenamento do território, dado que, para além do património histórico, cultural e social que essas áreas encerram e que urge salvaguardar, tal representa a economia dum bem escasso, como é o solo.” Reforçando o seu enquadramento nas políticas urbanas locais, estabelecia ainda que além de constituir uma “...alternativa à urbanização de solos, reduzindo as necessidades de expansão [...], pressupõe ainda uma administração mais fácil e menos onerosa das infraestruturas, estruturas e equipamentos de apoio.”

Assim, dando corpo a esta visão integrada da reabilitação urbana, o PRAUD foi criado com duas vertentes operacionais com diferentes expressões ao nível das práticas de gestão urbanística. Uma das

<sup>56</sup> Criado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, DR n.º 112 I Série B (15/05/2000), pp. 2106-43.

<sup>57</sup> De acordo com a sua descrição oficial, refiro-me: a) aos objetivos de “Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade...”, “Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade...”, “Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente...”; “Inovar nas soluções para a qualificação urbana...”; b) e, sobretudo, às dimensões de regeneração urbana e de integração regional. (in MAOTDR/SEOTC, 2007)



vertentes — designada PRAUD-OBRAS — tem um carácter semelhante aos dispositivos do nível de intervenção pública que referi antes, na medida em diz respeito a comparticipações de custos nas intervenções diretas. A outra vertente tem um carácter instrumental e diz respeito a ações “...*de preparação e/ou acompanhamento de operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas*” (Ponto 2, b) e contempla a concessão de apoios para a criação e funcionamento de gabinetes técnicos locais pluridisciplinares que as devem assegurar e são comumente designados por GTL. Deste modo, a expressão urbanística desta vertente traduz-se tanto na necessária articulação dos GTL com as diversas secções das orgânicas municipais, como nos planos e projetos elaborados para orientar a execução das operações de reabilitação propriamente ditas.

Dois anos depois da sua criação, o enquadramento conceptual do PRAUD foi reforçado com o Despacho n.º 23/90, um diploma publicado com o objetivo de fazer acertos ao seu modelo de funcionamento e clarificar o seu campo de intervenção. À imagem das considerações do diploma de 1988, o preâmbulo deste despacho dizia que com a criação deste programa pretendeu-se “...*promover uma alternativa à expansão dos núcleos urbanos determinada pela necessidade de cobrir carências habitacionais, quantitativas e qualitativas...*” e que essa política se traduzia em três vantagens: “...*redução do consumo de solo em processos de urbanização; administração mais fácil e menos onerosa das redes de infraestruturas e dos equipamentos e salvaguarda do património histórico, cultural e social que as áreas urbanas degradadas frequentemente encerram.*”<sup>58</sup>

Desta forma, os propósitos do PRAUD eram apresentados com a referência a um domínio de questões que já tinham sido objeto de um tratamento doutrinário no contexto internacional, defendendo a integração dos princípios da sustentabilidade nas políticas de ordenamento

<sup>58</sup> Despacho n.º 23/90 de 21 de Novembro de 1990. De acordo com o propósito explicitador dos objetivos e do modelo de funcionamento do PRAUD este diploma também referia que “...os GTL podem ter as seguintes atribuições: a) *Elaboração de projectos de reabilitação de espaços comuns e de recuperação de edifícios;* b) *Promoção e acompanhamento das respectivas obras;* c) *Elaboração de propostas ao município sobre o realojamento temporário ou definitivo dos ocupantes dos fogos a recuperar;* d) *Informação e apoio aos proprietários e moradores para dinamização da sua participação na realização de obras nos edifícios e na obtenção de ajudas financeiras;* e) *Elaboração de pareceres sobre a utilização de edifícios e de espaços recuperados;* f) *Elaboração de pareceres sobre o licenciamento de obras na sua área de intervenção;* g) *Elaboração e apresentação anual à autarquia de um relatório de actividades e de um programa de acção trienal, acompanhado do respectivo orçamento.*” (Artigo 19.º)

do território e a consideração da reabilitação urbana como um dos pressupostos do planeamento municipal.<sup>59</sup> Porém, o modelo de funcionamento concreto deste programa não reflete este entendimento abrangente da reabilitação urbana e, mesmo com a sua longevidade, não tem tido os reflexos desejados nas políticas urbanas locais.

Embora a apresentação do PRAUD feita no preâmbulo do Despacho n.º 1/88 desse conta que os seus propósitos implicavam abordagens multissetoriais que se dividiam entre a salvaguarda do “...*património histórico, cultural e social...*” e a gestão do solo enquanto recurso escasso e finito, o funcionamento da sua vertente instrumental não assentava em metodologias que promovessem o planeamento integrado das áreas de intervenção. De facto, uma vez circunscritos a áreas previamente delimitadas em função do grau de degradação e de insuficiência infraestrutural, os GTL sempre dependeram de forma absoluta das políticas urbanas de cada município e da orgânica das Câmaras Municipais para ensaiar a transversalidade instrumental e administrativa que as abordagens multissetoriais implicam. A forma dispersa e incaracterística dos territórios urbanizados que temos hoje, mostra que tanto o completamento e a densificação da cidade existente, como a promoção da sua reutilização em detrimento da sua expansão, foram — e continuam a ser — secundarizadas nos enredos urbanísticos pelos seus principais atores.

Aliás, tendo em conta que o PRAUD foi precedido pelo Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (1976) e pelo Programa de Reabilitação Urbana (1985), é relevante o facto de as primeiras iniciativas públicas para promover e apoiar a reabilitação urbana serem contemporâneas da renovação da Lei dos Solos (1976) e do início da montagem do quadro jurídico do planeamento municipal (1982)<sup>60</sup>. Significa isso, por um lado, que desde o seu início, a dedicação

<sup>59</sup> No segundo caso, refiro-me novamente à Carta Europeia do Património Arquitectónico (1975) e à forma explícita como integra a reabilitação urbana no domínio da gestão urbanística e do planeamento regional e local (art. 7). No primeiro caso, refiro-me ao *Green Paper on the Urban Environment* (1990) e às suas considerações sobre a proteção do meio ambiente com a oposição ao *sprawl* e com a defesa de políticas centradas na requalificação da cidade existente que promovessem a sua densificação e evitassem a mono-funcionalização das áreas urbanas centrais (Cap. 2, ponto 1 e 5.1).

<sup>60</sup> Refiro-me, respetivamente, ao Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio de 1982, ao Decreto Regulamentar n.º 91/82 de 29 de Novembro e à Portaria n.º 989/82 de 21 de Outubro. Além destes diplomas — dedicados à regulamentação dos Planos Diretores Municipais —, o Decreto-Lei n.º 152/82 de 3 de Maio também constituía uma ferramenta importante do planeamento municipal ao estabelecer um conjunto de princípios e de normas que capacitavam os municípios a gerir os seus territórios em função das suas

pública à problemática da reabilitação urbana podia ter sido integrada no planeamento urbanístico municipal e nada impedia que os princípios estabelecidos na doutrina internacional fossem postos em prática. Por outro lado, mesmo tendo em conta as limitações jurídico-administrativas e técnicas que comecei por referir no início deste capítulo, todo o conjunto de instrumentos jurídicos que referi antes podia constituir um contributo significativo para a execução dos planos urbanísticos e, nesse sentido, implementar estratégias que fomentassem a coesão urbana.

De facto, a Lei dos Solos publicada com o Decreto-Lei n.º 794/76 de 5 de Novembro continha um conjunto de disposições que reforçavam a capacidade de a Administração Pública controlar o desenvolvimento urbano e habilitavam-na a intervir na cidade existente de um modo mais ou menos impositivo. Um exemplo do reforço da capacidade de controlo do desenvolvimento urbano era a possibilidade de instituir *Zona[s] de defesa e «controlo» urbano* (Cap. III). Por sua vez, a capacitação para a intervenção na cidade existente era criada com a *Associação da Administração com os proprietários* (Cap. V), com o *Direito de preferência da Administração na alienação de terrenos e edifícios* (Cap. VI) ou ainda, com a declaração de *Áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística* (Cap. XI) que estabelecia o direito de exercer a expropriação por utilidade pública ou de tomar posse administrativa de imóveis.<sup>61</sup>

---

prioridades, com o estabelecimento de *áreas de desenvolvimento urbano prioritário* (art. 1.º, 3.º), de *áreas de construção prioritária* (art. 1.º, 5.º) e de *zonas de urbanização conjunta* (art. 10.º).

<sup>61</sup> A Lei dos Solos revogada — publicada com o Decreto-Lei n.º 576/70 de 24 de Novembro de 1970 — já continha este tipo de dispositivos e o sentido do seu uso era dado nas notas introdutórias que defendiam a compacidade urbana, por oposição às expansões dispersas. A esse respeito era dito que “...o encarecimento dos terrenos conduz a soluções aparentemente mais económicas, mas técnica e socialmente inapropriadas, tais como a implantação de bairros em zonas afastadas, que origina inconvenientes de várias ordens, desde o desordenado crescimento das infra-estruturas urbanísticas e dos equipamentos sociais, com o agravamento dos seus custos de instalação e funcionamento, até ao excessivo afastamento dos locais de trabalho dos habitantes, com as inevitáveis repercussões nos orçamentos familiares e na economia geral, para só falar nos inconvenientes de ordem económica.” Estas considerações eram seguidas por outras que davam conta dos desequilíbrios urbanos provocados pela especulação imobiliária e pela especificação dos dispositivos que habilitavam a Administração Pública a controlar o desenvolvimento urbano, nomeadamente: a possibilidade de serem estabelecidas *Medidas Preventivas* (Cap. I); o recurso à *Expropriação sistemática com apropriação definitiva dos terrenos pela Administração*, à *Associação da Administração com os proprietários* e ao *Direito de preferência da Administração na alienação de terrenos e edifícios* (Cap. IV); as *Restrições à urbanização por particulares* (Cap. VI) e as *Restrições à demolição de edifícios* (Cap. VIII). Por tudo isto e atendendo que se trata da anterior Lei dos Solos, entendo que se torna mais significativo o papel desempenhado pelas Câmaras Municipais na gestão dos seus territórios. Sobretudo a partir de 1979, com a Lei das Finanças Locais — Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro — e com o interesse nos benefícios fiscais resultantes da atividade

De qualquer forma, não deixa de ser verdade que a dedicação pública à reabilitação urbana antecedeu o processo que conduziu à cobertura efetiva do território nacional com a primeira geração de Planos Diretores Municipais e teve início em 1985, com a publicação do de Évora, que foi o primeiro, com a Portaria n.º 5/85 de 2 de Fevereiro.<sup>62</sup>

Por si só, esta situação denota a prioridade que então era dada à promoção de intervenções diretas nas áreas urbanas antigas e, de um modo geral, na cidade existente, em detrimento do seu planeamento integrado. A conjuntura social e as condições de habitabilidade justificavam que assim fosse. Mas, mais importante que esta questão, é o facto de esta filosofia ter perdurado até hoje e de se ter mantido a vigência da esmagadora maioria dos Planos Diretores Municipais sem se corrigir a generosidade das áreas urbanizáveis, ou sem se ter feito um uso sistemático de todos os instrumentos jurídicos que pudessem penalizar a desagregação urbana e promover formas de coesão, com base na reutilização da cidade existente, seja ela mais ou menos antiga.

## Planos

Embora a elaboração de planos urbanísticos com validação legal não tenha sido estabelecida como um pressuposto do funcionamento do PRAUD, a maior expressão da vertente instrumental deste programa consiste precisamente no facto de a maioria dos planos vigentes, incidentes em áreas urbanas antigas terem sido elaborados por GTL. Refiro-me naturalmente às tipologias de Plano de Urbanização e de Plano de Pormenor e não, por razões óbvias, aos Planos Diretores Municipais.

---

imobiliária que se traduzisse em novas construções (SISA, Contribuição Autárquica, Taxas Municipais) e o desinteresse em integrar de forma plena as áreas urbanas antigas no desenvolvimento urbano.

<sup>62</sup> A cobertura do território continental com a primeira geração de Planos Diretores Municipais foi ocorrendo a par de extensas modificações do corpo jurídico do ordenamento do território e do urbanismo e o último a ser publicado foi o de Góis, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2003 de 26 de Março de 2003. Neste processo, o Plano Diretor Municipal de Lagos — publicado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/95 de 3 de Abril de 1995 — foi suspenso em 2002 pelo Tribunal Administrativo do Círculo de Lisboa e pelo Tribunal Constitucional, em virtude da existência de irregularidades processuais na sua aprovação.

De um total de 59 planos, apenas 6 não são Planos de Pormenor e inscrevem-se na tipologia de Plano de Urbanização.<sup>63</sup> Do conjunto de 53 Planos de Pormenor em causa, apenas 10 constituem um desenvolvimento de propostas e de princípios estabelecidos em planos hierarquicamente superiores. Trata-se do caso de 5 planos que desenvolvem o Plano Parcial de Urbanização do Núcleo Central Histórico de Beja e de outros 5 que foram elaborados no âmbito do Programa POLIS. Neste segundo caso, não se trata tanto do desenvolvimento de planos hierarquicamente superiores enquadrados pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, mas antes de uma articulação horizontal entre Planos de Pormenor estabelecida por Planos Estratégicos.

Sem ter em consideração o facto de cerca de metade dos Planos de Pormenor que inventariei incidirem em pequenos núcleos rurais ou apenas em bairros de áreas urbanas antigas — como são os casos do Bairro das Machedes na Covilhã e do Bairro Almeida Araújo em Queluz — existe um universo de 44 planos vigentes, cujos propósitos se caracterizam essencialmente pela salvaguarda patrimonial e pela reabilitação urbana, entendida na sua vertente de requalificação do edificado e do sistema de espaço público.

Mais importante do que as quantidades, é o facto de este tipo de consideração urbanística setorial da cidade antiga se ter estendido a todo o território nacional com a primeira geração de Planos Diretores Municipais.

Embora não tenha feito um tratamento estatístico dos tipos de consideração urbanística que as áreas urbanas antigas mereceram, a análise dos regulamentos dos PDM permite-me assegurar que variam entre terem sido:

- a) remetidas para o desenvolvimento de Planos de Pormenor de Salvaguarda, a realizar num futuro indeterminado;
- b) objeto de uma regulamentação mais ou menos detalhada, relativa às intervenções diretas nos edifícios;
- c) sujeitas a propostas indistintas das estabelecidas para as restantes áreas urbanizadas.

<sup>63</sup> Esta informação diz respeito ao levantamento de instrumentos de gestão territorial incidentes em áreas urbanas antigas feito de forma exaustiva até 2010. Desde então, foram revistos 3 planos e publicados mais 7. No *website* da Direção-Geral do Território pode ser feita a consulta de dados relativos à publicação de todos os planos, bem como dos respetivos regulamentos e de algumas peças desenhadas.

Neste último tipo, inscrevo casos opostos. Isto é, incluo tanto os casos que as consideram de um modo superficial e reproduzem as disposições administrativas dos diversos quadros legais aplicáveis a todo o território<sup>64</sup>, como casos excepcionais de planeamento integrado, como foi o do Plano Diretor Municipal de Évora (1985). O caso particular de Évora tem sido, aliás, objeto de diversos estudos que dão conta do registo dessa característica, nomeadamente com a explicitação dos princípios metodológicos seguidos na sua elaboração (FLORES, 1998:309-17) e com o relevo das articulações entre as diversas políticas setoriais que o compunham (RODRIGUES, 2006).

Considerando que os planos que têm as áreas urbanas antigas por objeto foram revestidos de um carácter defensivo e patrimonializante, e considerando ainda que, na cascata de planos urbanísticos municipais, os Planos de Pormenor e, de certa forma, os Planos de Urbanização são dispositivos de execução de planos hierarquicamente superiores, julgo que o seu contributo para estimular a reintegração das suas áreas de intervenção no desenvolvimento urbano e implementar processos de coesão, se coloca em termos inversos, isto é, num sentido *bottom-up*.

Em primeiro lugar, por razões negativas, isto é, pela evidência de não terem evitado a segregação da cidade antiga e implicarem, por isso, uma avaliação de todo o sistema de instrumentos de gestão urbanística de cada núcleo urbano, e não apenas, de forma isolada, de algumas das suas áreas urbanas. Em segundo lugar, porque desde 1999 está juridicamente sistematizado um leque considerável de possibilidades de articular direitos, encargos, benefícios e restrições<sup>65</sup> que me parece que, por si só, devia tornar sedutora a elaboração — ou a revisão — de planos hierarquicamente superiores para estender essas possibilidades a múltiplas áreas urbanas e implementar meios de execução que não dependam maioritariamente das finanças públicas.

A este respeito, julgo merecerem uma referência particular as considerações feitas nos relatórios dos Planos de Pormenor de

---

<sup>64</sup> É disso exemplo o Plano Diretor Municipal de Alvito publicado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/93 de 25 de Maio, no qual são identificados bens do património edificado e respetivas servidões administrativas.

<sup>65</sup> Em termos concretos, refiro-me ao Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e às suas disposições relativas à execução dos planos urbanísticos no seu Capítulo V.

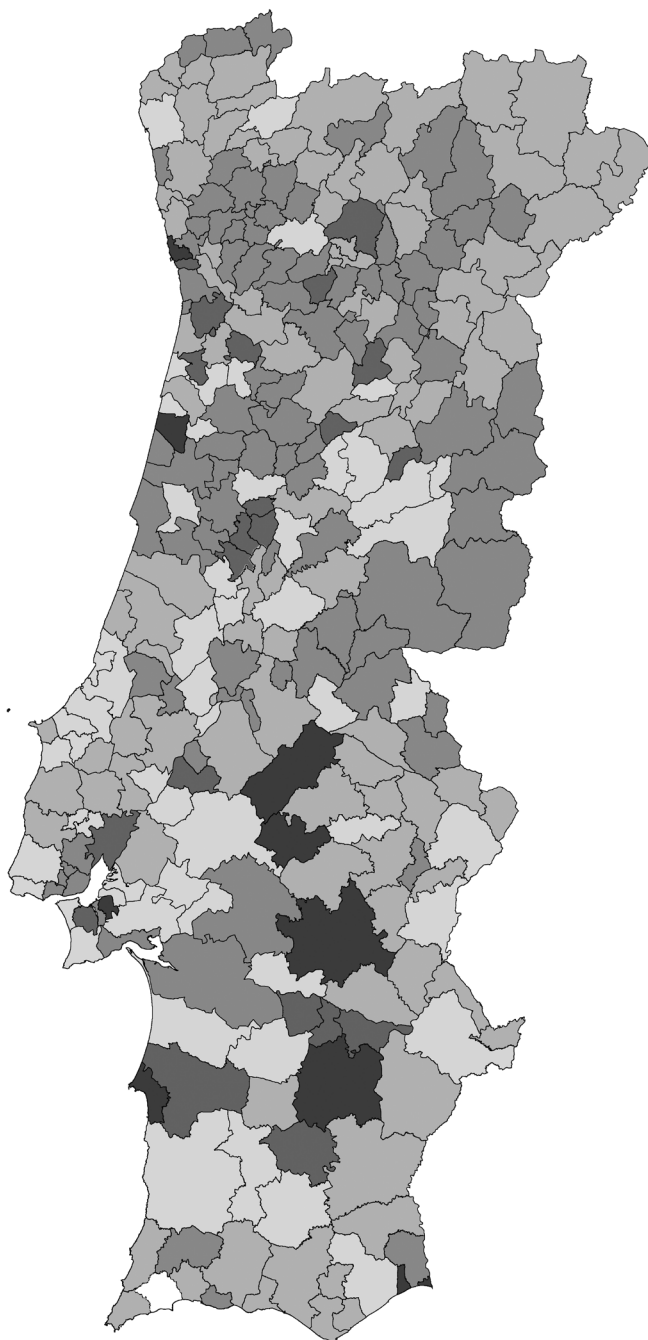


Figura 14 — Primeira geração de Planos Diretores Municipais em função do ano de início da sua vigência e em cinco períodos, entre 1985 e 2003. Quantidade de planos em cada período: 1985 > 1992 = 9; 1993 = 22; 1994 = 86; 1995 = 104; 1996 > 2003 = 56. Adelino Gonçalves, 2006.

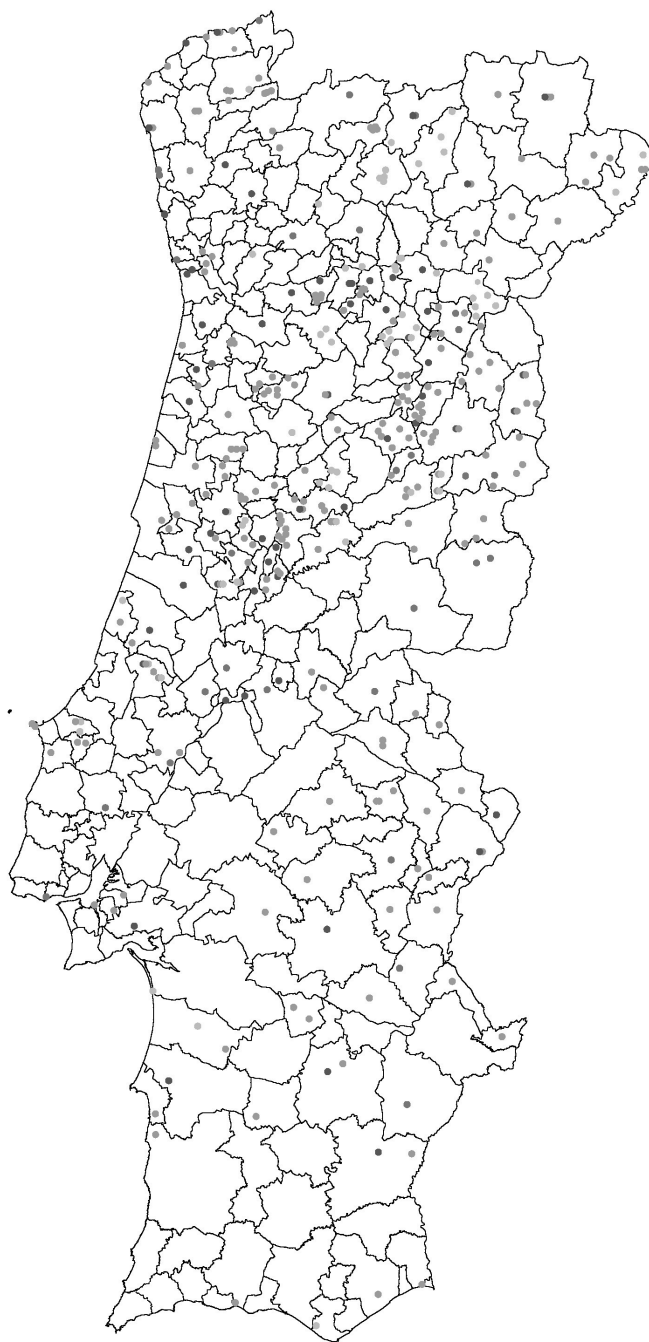


Figura 15 — Localização de Gabinetes Técnicos Locais em funcionamento em quatro períodos entre 1985 e 2008, com base na informação disponibilizada pelas CCDR Algarve, Alentejo, Centro e Norte. Coimbra, HAFICUH, Adelino Gonçalves, 2008.



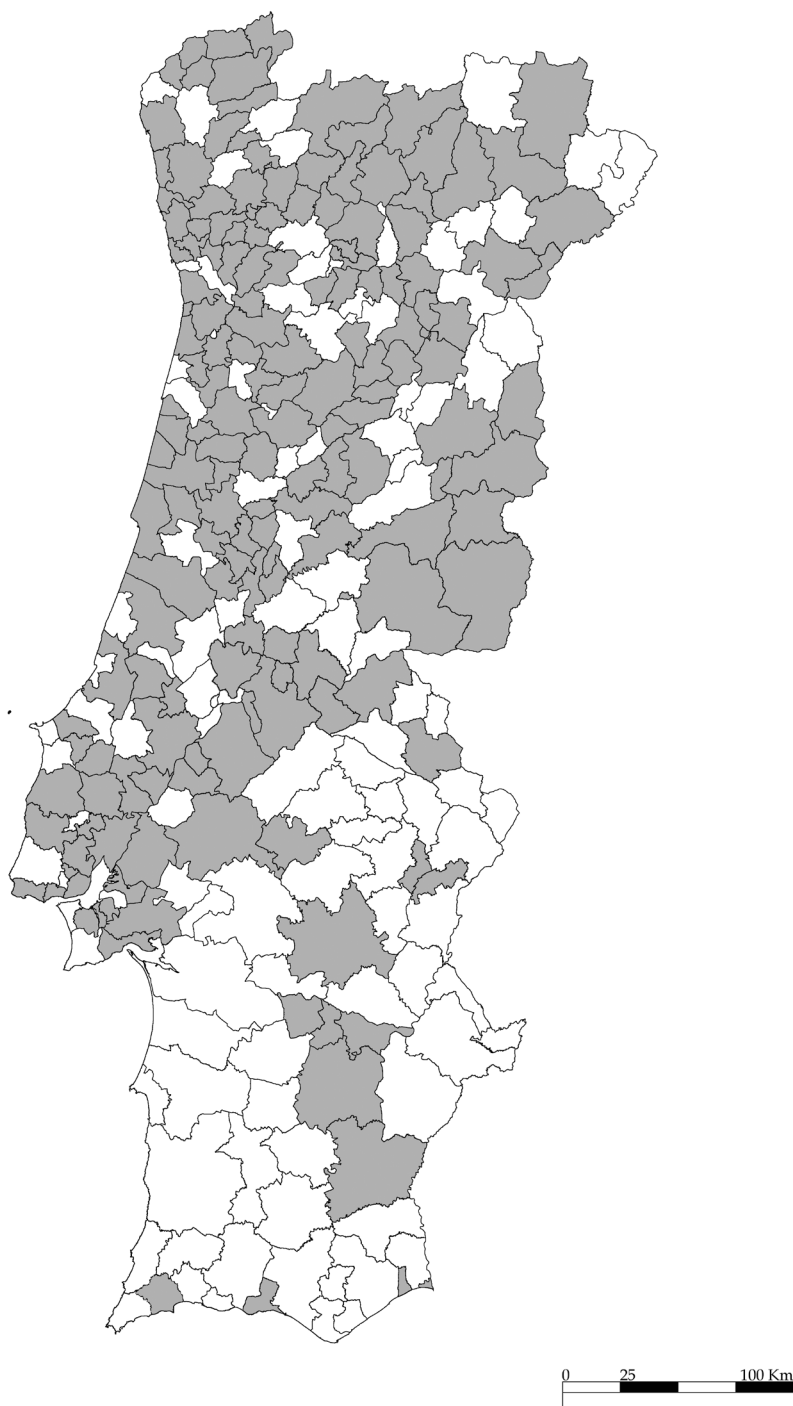
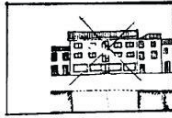


Figura 16 —Planos Diretores Municipais em revisão em 2005 > 164, DGOTDU. Adelino Gonçalves, 2007.



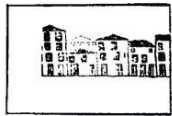
Art. 13.º Pela dificuldade e delicadeza de que se reveste uma construção de raiz no centro histórico, será exigida a responsabilidade conjunta de engenheiro, engenheiro técnico e arquitecto, quer pelo projecto quer pela execução da obra.

#### CAPÍTULO VI Ampliações

Art. 14.º Não será permitida a ampliação em altura dos edifícios na zona do centro histórico.

§ 1.º A autorização eventual da elevação da cêrcea preexistente ou da colocação de mais um piso fica sujeita a uma apreciação caso a caso em que haja prejuízo pela envolvente e seja considerado necessário ao complemento da habitação inferior.

§ 2.º Qualquer ampliação considerada viável pela Câmara Municipal fica sujeita às condições do capítulo v, artigos 45.º, 46.º e 47.º



Art. 15.º O vão do telhado poderá ser aproveitado, como complemento da habitação nos termos do artigo 79.º do RGEU, podendo ser iluminado e ventilado através de clarabóias.



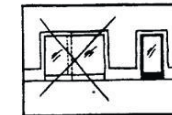
Art. 16.º É expressamente proibida a ocupação de quintais e pátios interiores com qualquer tipo de construção e seja qual for a sua finalidade, salvo se não provocarem qualquer prejuízo nas condições de habitabilidade dos edifícios confinantes e vizinhos.

#### CAPÍTULO VII Comércio, lojas e reclamos

Art. 17.º Quando o rés-do-chão for adaptado a estabelecimento comercial poder-se-á permitir que os vãos sejam adaptados para montras desde que não sejam utilizados os materiais apontados no artigo 46.º do capítulo v.



Art. 18.º Não será permitida a destruição de ombreiras e padieiras de granito para provocar o alargamento dos vãos a fim de obter montras de maior largura.



Art. 19.º A protecção das montras poderá ser feita com toldos de lona, desde que os mesmos não prejudiquem a circulação ou visibilidade.

§ único. Não serão permitidas patas de alumínio, contendo ou não reclamos.



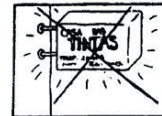
Art. 20.º Poderão ser autorizados vários tipos de reclamos não luminosos, desde a pintura das letras na fachada às chapas pintadas e colocadas em bandeira.



Art. 21.º Poderão ser autorizados reclamos luminosos, desde o tubo néon à vista desenhando letras, até às letras moldadas em chapa pintada, de preferência colocados contra a parede e não em bandeira.



§ único. São proibidos os reclamos luminosos em caixa acrílica ou alumínio independentemente de serem colocados em bandeira ou fixados nas fachadas.



#### CAPÍTULO VIII Actividades

Art. 22.º Serão permitidas no centro histórico todas as actividades tradicionais ou todas as que contribuam para a sua vitalidade: habitação, pequeno comércio de apoio à habitação, pequenas oficinas, comércio em geral, restaurantes, cafés e serviços.

Art. 23.º Não deve ser permitida a instalação de actividades que contribuam para a degradação do centro histórico quer no aspecto físico, quer no aspecto social, como é o caso de armazéns, indústrias, supermercados e centros comerciais de grande dimensão ou casas nocturnas em número manifestamente excessivo.



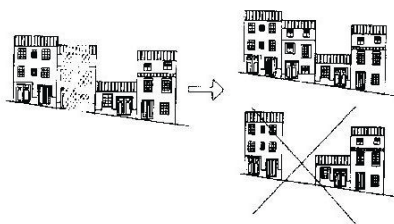
#### CAPÍTULO IX Disposições finais

Art. 24.º Para todos os casos em que se levantem fortes divergências entre os requerentes, a Câmara Municipal e os serviços técnicos municipais em matéria não prevista na presente base, nomea-

A

Figura 17 — Exemplos de regulamentos específicos para operações urbanísticas em centros históricos integrados nos regulamentos de Planos Directores Municipais:

a) Regulamento de Construção da Zona do Centro Histórico da Guarda, PDM, 1994;



Artigo 4.º

**Demolições parciais**

- 1 — São permitidas as demolições do interior de edifícios para melhorar as condições de habitabilidade ou de salubridade, desde que se mantenha a volumetria e a fachada existentes.
- 2 — Poderão ser introduzidas alterações à fachada apenas se tal for estritamente necessário para melhorar as condições de ventilação ou iluminação.

Artigo 5.º

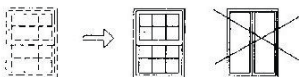
**Demolições totais**

- 1 — São proibidas as demolições totais de edifícios em bom estado de conservação para construir de novo no mesmo local.
- 2 — Só serão permitidas demolições totais de edifícios se for declarado o estado de ruína iminente, por vistoria municipal requerida para o efeito.
- 3 — Poderá ser exigida a reconstrução total do imóvel, mantendo a volumetria, fachadas e materiais preexistentes.

Artigo 6.º

**Substituições de caixilhos, alpendres e coberturas**

A substituição de caixilharias, de alpendres ou de coberturas por motivo de mau estado de conservação deverá ser feita com material, desenho, cores ou volumetria idênticos aos preexistentes.



Artigo 7.º

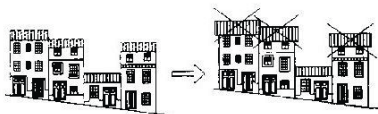
**Substituição de paredes**

A substituição de paredes exteriores em taipa poderá ser feita em alvenaria de tijolo mas mantendo a imagem preexistente.

Artigo 8.º

**Coberturas**

A substituição de coberturas deve utilizar a telha cerâmica e manter a morfologia do telhado preexistente. No caso de utilização de betão armado, as lajes devem rematar sobre as paredes sem qualquer saliência para o exterior.



Artigo 9.º

**Ampliações em altura**

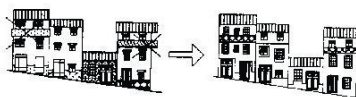
- 1 — Não deverão permitir-se, em regra, ampliações em altura na zona do Centro Histórico de Manteigas.
- 2 — A autorização eventual da elevação da órfica preexistente fica sujeita a uma apreciação caso a caso, desde que não haja prejuízo pela envolvente e seja considerado necessário ao complemento da habitação inferior.



Artigo 10.º

**Varandas**

- 1 — O lançamento de varandas poderá ser autorizado desde que acautelados os riscos de descaracterização, não sendo de viabilizar balanços superiores a 0,80 m.
- 2 — As guardas das varandas deverão ser transparentes e utilizar preferencialmente a madeira na sua construção, como material mais aconselhado e tradicional.



Artigo 11.º

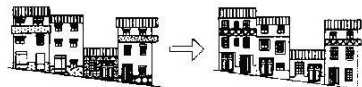
**Construções de ruir**

- 1 — As construções de ruir a executar em falhas da malha urbana deverão integrar-se nas características da envolvente, nomeadamente respeitando alinhamentos e órficas.
- 2 — O projecto não deverá dispensar a participação e responsabilidade de arquitecto, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 73/73, de 28 de Fevereiro, dado que, mais do que fornecer receitas ou modelos, interessa aqui salvaguardar a qualidade da intervenção.
- 3 — Não devem nunca utilizar-se, por descaracterizantes, os seguintes materiais e acabamentos: alumínio anodizado e cores metalizadas; mármore; estores exteriores de plástico; telha de betão ou fibrocimento; azulejos; rebocos chapiscados ou tintas texturadas.
- 4 — As condicionantes destes artigos aplicam-se igualmente às ampliações e substituições referidas nos artigos anteriores, salvo quanto às obras de pequena dimensão ou responsabilidade, abrangidas pelo artigo 12.º

Artigo 12.º

**Construções recentes**

As disposições dos artigos anteriores não se aplicam às construções já remodeladas nos anos mais recentes. Nestas deverá a Câmara Municipal encorajar ou condicionar obras a alterações no tratamento de fachada capazes de suprimir aspectos mais dissonantes, tais como cores, tratamento de vãos ou morfologia das coberturas.



§ único. As construções e edifícios de utilização pública e colectiva, independentemente da sua localização, ficam sujeitos, com as necessárias adaptações, às normas do presente Regulamento.

B

b) Regulamento para o Centro Histórico, PDM de Manteigas, 1993. Em ambos os casos, as disposições do regulamento apenas se reportam às intervenções diretas no edificado. No caso da Guarda, o carácter defensivo das suas disposições é fundamentado num preâmbulo que alude ao modo como as áreas urbanas antigas foram consideradas ao longo da primeira metade do século xx no contexto europeu, dizendo que: *“Muito planos de urbanização se fizeram em que os velhos centros eram pura e simplesmente arrasados pelo alargamento de ruas, modificações de quarteirões, demolições de casa, de largos e de praças. [...] Passadas que são algumas décadas deste novo urbanismo, um grito de alerta percorre a Europa: «Salvem os velhos centros, os conjuntos arquitetónicos tradicionais, o património edificado, memória da nossa história, da nossa cultura e da nossa identidade.»”*

Salvaguarda e Reabilitação do Centro Histórico de Monção e da Ponte do Mouro quando é reconhecido que “...*não [definem], como está previsto na legislação em vigor, o sistema de compensação e perequação urbanística, visto tratar-se de uma área consolidada e não existirem, igualmente, estratégias gerais ao nível do PDM.*” (CMM, 2004a:81; 2004b:31) Se estas considerações são, por um lado, uma manifestação redundante, isto é, um reconhecimento de que os Planos de Pormenor não podem concretizar a execução de medidas que devem estar estabelecidas em planos superiores, não deixam de ser também uma manifestação da necessidade de reavaliar a natureza operacional das modalidades específicas de Planos de Pormenor. De facto, se estes não forem a concretização detalhada da articulação entre políticas urbanas setoriais, julgo que estão fatalmente condenados a aguardar pela prévia criação dessa articulação.

Mas, se do ponto de vista das práticas de gestão urbanística, a necessidade de repensar e refazer a articulação horizontal e vertical da cascata de planos urbanísticos vai ganhando contornos de evidência, não é menos verdade que está por fazer a discussão sobre o propósito destes instrumentos quando as áreas urbanas antigas constituem o seu objeto de intervenção.

Quando Elísio Summavielle, enquanto presidente do ex-IPPAR dizia que uma “...*zona de proteção bem desenhada é quase um miniplano de pormenor...*” (in FILIPE, 2006:30), resume bem a ideia de que os Planos de Pormenor de Salvaguarda não são entendidos como instrumentos de gestão territorial, mas antes como instrumentos específicos duma abordagem setorial à cidade existente. Faltam-lhe, pois, todas as restantes componentes da gestão urbanística.

PARTE III.

# VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO: SALVAGUARDA E REABILITAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO

Caracterização do Núcleo Pombalino  
(MAIO DE 2005)

Vila Real de Santo António: planeamento  
de pormenor e salvaguarda em desenvolvimento  
(DEZEMBRO DE 2009)

Memorando para a criação de um gabinete de gestão  
(JANEIRO 2007)



# Caracterização do Núcleo Pombalino <sup>D</sup>

## Âmbito e composição do relatório

O Levantamento e Caracterização do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António constituiu a primeira fase do desenvolvimento do seu Plano de Pormenor de Salvaguarda (PPSNP). Trata-se de um instrumento de aproximação ao objeto da intervenção, fundamental para a definição dos grandes objetivos e cenários a executar neste plano, proporcionando informação complementar do conhecimento histórico do plano pombalino como facto urbanístico, objeto da tese de doutoramento do Professor José Eduardo Horta Correia (1984), bem como de outros estudos que descrevem a história de Vila Real de Santo António e/ou procuram delinear medidas de salvaguarda e valorização do património urbanístico em causa<sup>1</sup>.

Pretende-se com esta informação um entendimento da realidade urbana através de indicadores das lógicas — morfológicas, funcionais, sociais e económicas — sobrepostas à regra do plano original que permitam definir estratégias de planeamento e gestão, capazes de restituir ao Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António a coerência que o conjunto já possuiu e, sobretudo, transformem a cidade numa referência de qualidade do ambiente urbano por via

<sup>1</sup> CAVACO, Hugo (1997) — Vila Real de Santo António: reflexos do passado em retratos do presente: contributos para o estudo da história vila-realense, Vila Real de Santo António, Câmara Municipal; FIGUEIRAS, Rui (1999) — Vila pombalina: Vila Real de Santo António, Vila Real de Santo António, Câmara Municipal; ROMÃO, João (coord.) (2002) — Vila Real de Santo António, cidade de suaves mutações: um século de fotografias, Vila Real de Santo António, Câmara Municipal.



— Texto de 2005 relativo à fase de Levantamento e Caracterização da área de intervenção do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António e publicado pela revista *ECDJ* numa edição dupla n.º 9 e n.º 9\*, dARQ, Coimbra, Setembro de 2005, pp. 17-35.



da valorização do seu património urbanístico, princípio assumido, desde o início deste processo, como o seu grande objetivo.

A área abrangida pelo Levantamento e Caracterização excede o Núcleo Pombalino com uma área envolvente perimetral, designada por Zona Envolvente, de cerca de 50 metros de largura, correspondente a uma linha de quarteirões a Norte, no eixo Nascente-Poente, uma linha de quarteirões a Sul, também no eixo Nascente-Poente e duas linhas de quarteirões a Poente, no eixo Norte-Sul.

A área referente ao Núcleo Pombalino é, nos termos adotados no PPSNP, correspondente aos limites do plano original da cidade, isto é, um retângulo formado, no lado maior, por uma dimensão equivalente a sete quarteirões e, no lado menor, por uma dimensão equivalente a seis quarteirões.

O trabalho foi elaborado em duas fases por uma equipa de seis alunos finalistas do Departamento de Arquitetura da Faculdade de





Figura 18 — Vila Real de Santo António: a) Praça Real, com o edifício da Câmara antes do incêndio de 20 de Junho de 1908, fotografia de autor desconhecido; b) Praça Marquês de Pombal no final do século xx, fotografia de autor desconhecido.

Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (DARQ – FCTUC), entre Outubro de 2003 e Fevereiro de 2004.

A primeira fase consistiu no trabalho de campo, com a recolha de informação e primeiros ensaios de sistematização e tratamento de dados, de modo a apurar os próprios critérios do levantamento e da caracterização. Esta fase decorreu em Vila Real de Santo António, onde a equipa permaneceu entre os meses de Outubro e Dezembro, período no qual foram preenchidas as fichas de 944 edifícios e efetuado o levantamento fotográfico do edificado e do espaço público.

Todos os alçados dos edifícios do Núcleo Pombalino foram também objeto de levantamento gráfico sumário e, nos casos dos edifícios que reúnem as características originais definidas no plano pombalino da cidade, de levantamento exaustivo.

Paralelamente, procedeu-se à recolha e inventariação de informação existente nos arquivos da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António (CMVRSa) que esclarecessem o processo de transformação urbana do Núcleo Pombalino, bem como de anteriores iniciativas dirigidas à sua salvaguarda e valorização, e da qual fazem parte:

- o processo de classificação e gestão iniciado em 1968 pelo arq.to Cabeça Padrão [arquivos da CMVRSa e do Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR)];
- as Bases da Intervenção de Salvaguarda e Reabilitação Patrimonial da Zona Histórica Pombalina de Vila Real de Santo António, arq.to João Manuel Gomes Horta, 1992 [arquivo da CMVRSa];
- as Medidas Preventivas e Plano de Salvaguarda e Valorização do Centro Histórico de Vila Real de Santo António, arq.to Rui Figueiras, 1999 [arquivo da CMVRSa];
- a Análise e Caracterização dos Edifícios da Zona Histórica Pombalina com levantamento fotográfico de edifícios e quarteirões, arq.to Cândido Reis, 1999-2000 [arquivo da CMVRSa];
- o espólio fotográfico da Divisão de Gestão Urbana da Câmara Municipal e do Arquivo Municipal;
- Elementos gráficos diversos: projeto do edifício da Câmara Municipal de 1910; alçado da Av. da República, Esc. 1:50, 1947; levantamento do Obelisco com numeração e catalogação, arq.to Cândido Reis, 2001;
- Desenhos originais da conceção e construção de Vila Real de Santo António [arquivo da CMVRSa];
- Consulta a diversos requerimentos de licenciamento.

Numa segunda fase, que decorreu no Centro de Estudos de Arquitectura da FCTUC (CEARQ) nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2004, a equipa procedeu ao tratamento dos dados recolhidos, compondo o formato final das fichas de classificação dos edifícios e respetivos tratamentos estatísticos sumariamente apresentados adiante, bem como os correspondentes mapas de síntese de caracterização da situação existente.

Assim, complementam o relatório do Levantamento e Caracterização do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António:

- a) Cadernos com as fichas de caracterização tipomorfológica dos edifícios, separados em dois grupos, respeitantes ao Núcleo Pombalino e à Zona Envolvente;
- b) Duas séries de mapas de síntese da caracterização da situação atual do Edificado e do Espaço Público que consistem no tratamento gráfico dado à análise da cidade, sendo os seus critérios/itens baseados nas premissas que definem o objeto pombalino para que facilmente se tome consciência do que subsiste do plano original.

## Objetivos e Metodologia

Este trabalho de Levantamento e Caracterização do Núcleo Pombalino tem por objetivo essencial o entendimento da realidade urbana atual, por referência ao conhecimento disponível sobre o processo da conceção e urbanização de Vila Real de Santo António. Partindo do conhecimento de como a cidade deveria ser, procurou-se saber como ela é e que transformações o seu plano original sofreu, selecionando as categorias e os parâmetros que melhor ilustrem esse afastamento.

Justifica-se, portanto, que antes do trabalho de campo propriamente dito, tenha ocorrido uma aproximação à informação histórica existente, quer a um nível formal — estudando-se a morfologia do edificado e a composição global do plano — quer a um nível simbólico, procurando-se, desde o início, situar a importância de Vila Real de Santo António como bem cultural no contexto da urbanística internacional, em geral, e das cidades do Iluminismo, em particular.

A tomada de consciência de que se trata de um modelo teórico-prático de uma cidade globalmente desenhada — *cidade-fábrica* e *cidade-objeto* — estabeleceu como matriz fundamental da metodologia no trabalho de levantamento, que o conjunto e o carácter indissociável das suas partes é que interessa caracterizar e não cada uma delas, individualmente.

Significa isto que não ambicionamos e não acreditamos numa análise acrítica e imparcial do objeto em causa, mas antes que

essa análise deve conter parâmetros que se constituem como objetivos de uma ação futura com a proposta do PPSNP. Refira-se que já na Proposta Preliminar do plano<sup>2</sup> apresentada em 2003 à Câmara Municipal se estabelecia que o “...reconhecimento sistemático da realidade urbana será cruzado com o desígnio utópico da reposição e o pragmático da salvaguarda e qualificação. Será então possível, caso a caso, refletir e propor intervenções segundo diversos graus de profundidade, deixando o necessário espaço de manobra para a decisão política em função das vontades e dos recursos disponíveis.

*Uma das ideias fundamentais é a de que o plano contenha múltiplas sugestões concretas de intervenção, direcionadas segundo diversos âmbitos e escalas, [...] passando pela intervenção sobre elementos mais dissonantes — também esta da simples reforma epidérmica à intervenção mais radical/profunda — e pela proposta de quase musealização [ou congelamento?] de conjuntos à escala de rua e/ou quarteirão através dos quais seja possível proporcionar a fruição e vislumbre do modelo urbanístico original.”*

Mas significa também que Vila Real de Santo António se apresenta como um caso de estudo novo, em que a problemática da salvaguarda e valorização do património não se dirige para um espaço urbano que adquiriu uma identidade a preservar segundo um processo contínuo de transformação e regeneração. Vila Real de Santo António nasceu de uma vontade de desenhar uma cidade. Corresponde a um facto. É um ato e não um processo de transformação contínua em que os sedimentos do tempo são a própria cidade. Aliás, podemos mesmo afirmar que a marca do tempo em Vila Real de Santo António, porque não é uma *Amaurota*, corresponde inevitavelmente à degradação de um plano ideal.

Deste modo e considerando o plano pombalino de Vila Real de Santo António como o bem cultural que se pretende requalificar, estabeleceu-se uma metodologia de trabalho que permitisse criar a informação necessária para questionar e avaliar os diversos graus de intervenção necessários para a sua clarificação, quer pela identificação dos seus limites, quer pela hierarquia e relações de escala dos

---

<sup>2</sup> Proposta Preliminar para a prestação de serviços do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António à Câmara Municipal em 19 de Maio de 2003.

edifícios. Considerado como bem económico, o Núcleo Pombalino é abordado à luz de uma pretendida filosofia de intervenção que integre o seu valor cultural num âmbito mais complexo, desejavelmente dinâmico e relacionado com o desenvolvimento e transformação urbana, característicos de uma cidade com vitalidade. Visando este objetivo, foram devidamente quantificados os índices de ocupação do solo em cada quarteirão e elaborados mapas e indicadores estatísticos relativos aos Usos, à Disponibilidade Comercial e ao Estado de Conservação do Edificado.

### Definição de critérios e parâmetros de caracterização

Tendo como pressuposto a análise da transformação do plano original de 1773, o Levantamento e Caracterização do Núcleo Pombalino é um trabalho essencialmente apoiado numa análise edifício-a-edifício com recurso a uma ficha de caracterização, para a qual foram estabelecidos itens e parâmetros que permitissem identificar, tanto os edifícios pombalinos ainda existentes e a sua relação relativamente ao desenho original, como caracterizar morfologicamente e funcionalmente todo o edificado na área abrangida pelo PPSNP.

Pese embora o facto de se conhecer globalmente o processo de conceção e urbanização da cidade, este trabalho teve de lidar com algumas indefinições que resultam da falta de uma descrição rigorosa e inquestionável do que terá sido uma situação original de todo o edificado. Referimo-nos, sobretudo, aos quarteirões de casas térreas relativamente aos quais sabemos como era feita a ocupação do solo, com um muro perimetral, mas não conseguimos identificar, situar e ilustrar a diversidade do tipo de casas que, apesar do seu rigor, o plano pombalino possibilitava que existisse. Para este caso em concreto, os critérios usados para o Levantamento e Caracterização do edificado no Núcleo Pombalino apontam apenas para a identificação das alterações e/ou das permanências da volumetria e alçados originais que correspondem, de facto, aos parâmetros sobre os quais temos conhecimento das regras de composição e métricas usadas.



Deste modo, de uma pretensão inicial de identificar os “edifícios pombalinos” existentes ainda hoje, o trabalho encaminhou-se para uma identificação dos “edifícios com características pombalinas”, sendo então contemplados todos os que apresentam elementos arquitetónicos originais, ainda que a construção original tenha sido adulterada, reportando-se apenas à “imagem urbana”. Significa isto que se assumiu de início que as características pombalinas a identificar dizem respeito aos elementos arquitetónicos que constroem a sua imagem pública. Só depois de feito o inventário de todos os parâmetros de caracterização podemos, com maior acuidade, localizar os edifícios que, mesmo não revelando no seu exterior que possuem características pombalinas, poderão merecer a mesma classificação por preservarem elementos decorativos, construtivos ou estruturais.

Ainda assim, por se ter decidido de início que o PPSNP não deveria resultar num instrumento rígido e inflexível, considerou-se que a sua execução passaria pela apreciação individual de cada intervenção para, desse modo, avaliar que elementos arquitetónicos



Figura 19 — Alterações no edificado. Fotografias do início do século xx de autor desconhecido e sua correspondência um século depois, com fotografias de CEARQ: a) Rua do Conde, atual Rua General Humberto Delgado; b) cruzamento da Rua do Príncipe com a Rua do Conde, hoje Rua do Jornal do Algarve e Rua General Humberto Delgado, respetivamente; c) cruzamento da Rua de Santo António com a Rua do Infante, hoje Rua Dr. Manuel de Arriaga e Rua de António Capa, respetivamente.

pombalinos em edifícios não identificados neste trabalho deverão ser objeto de preservação.

A Ficha de Caracterização tipo-morfológica foi organizada em duas partes, sendo:

- a primeira dirigida para a relação com a matriz pombalina, considerando separadamente a volumetria e o alçado, opção que se justifica pelo facto antes referido de identificarmos edifícios que mantêm a métrica e proporção originais dos vãos, mas que sofreram alterações volumétricas com diferentes graus de expressão (desde a transformação do beirado em platibanda associada a uma alteração do pé-direito até à construção de pisos superiores);
- a segunda parte dirigida essencialmente para uma caracterização de tipos de edifícios segundo a volumetria, os elementos arquitetónicos caracterizadores da sua imagem e respetiva composição, o sistema construtivo dominante, o estado de conservação com respetiva identificação de patologias, os usos e a época de construção e/ou remodelação.



UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA  
**CENTRO DE ESTUDOS DE ARQUITECTURA**

VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO  
PLANO DE PORMENOR DE SALVAGUARDA DO NÚCLEO POMBALINO

FICHA DE CARACTERIZAÇÃO TIPO-MORFOLÓGICA - EDIFÍCIOS  
RUA da Princesa | Dr. Manuel de Araújo  
RUA de José Barão  
PROPRIETÁRIO



Nº DE POLÍCIA 49 | CÓDIGO  
Nº DE POLÍCIA 44 | Q 5 | E K

**I. RELAÇÃO COM A MATRIZ POMBALINA**

	NÃO ADULTERADA	ADULTERADA	SEM RELAÇÃO
VOLUME TRIA	X		
ALÇADO	NÃO ADULTERADA	ADULTERADA	SEM RELAÇÃO
Faixa da Princesa	X		
Faixa Dr. Manuel de Araújo	X		
Faixa de José Barão	X		

**II.**

**1. VOLUMETRIA**

	PLANO DA MALA	REGIÇOS	AGUAS FURTADAS
1.1 N.º DE FIBOS	1	J H	X
1.2 N.º DE FRENTES LIVRES	3		

**2. ALÇADO**

	MÉTRICA		ELEMENTOS SAZIENTES					
	ORIGINAL	FARJAL	VARIANDA (A)	PALABR	TOLDO/FULGURADE (C)	VITRINES (D)	AR COND. (E)	OUTROS (F)
1.º PRSO	X							
2.º PRSO								
3.º PRSO								
4.º PRSO								

**3. CONSTRUÇÃO**

2.1 SISTEMA CONSTITUTIVO	ALVENARIA (A)	ALVENARIA TUDÓLIA (B)	MISTO (C)	OUTROS (D)								
	X											
2.2 REVESTIMENTOS	REBOCO (A)	GERANCO (B)	PEDEIA (C)	OUTRO (D)								
	X											
2.3.1 TIPO COBERTURA	INCLINADA (A)	N.º DE AGUAS	PLANA (B)	TERRAÇO (C)	REDATE	PLATIBANDA	BERRADO					
	X	3		X			X					
2.3.2 MATERIAL COBERTURA	TELHA (A)	TELHA ST. CATARINA (B)	CHAPA (C)	FIBROCEMENTO (D)	GERANCO (E)	TELA (F)	OUTROS (G)					
		X			X							
2.4.1 VAGOS	GUARNIÇÃO				CARDELO/JANELA			GUARDA				
	PEDEIA	PEDEIA	FUSCA	VARSA	MADEIRA	ALUMINIO	FERRRO	VERDE	TUDÓLO	PEDEIA	FERRRO	OUTRO
	X											X

2.5 ÉPOCA CONSTRUÇÃO/REMODELADAÇÃO	SEC.VIII(A)	SEC.XIX(B)	1.ª SEC. XX(G)	2.ª SEC. XX(D)	1.ª SEC. XX(E)	CONSTRUÇÃO (F)
	X					
2.6 ESTADO DE CONSERVAÇÃO	BOA	MÉDIA	MAU	FUJA		
						X
2.7 LOCALIZAÇÃO PATOLÓGICAS	REVESTIMENTOS (A)	COBERTURAS (B)	ESTRUTURAS (C)	VAGOS (D)		

**3. USOS**

	TIPOLOGIA	DESCRIÇÃO	Nº POLÍCIA	FISO	Nº FUNC.	CAMAS	LOGARES	PO.FUNC.	RESPONSABILIDADE
HOTELARIA (A)									
RESTAURAÇÃO DE BENDAS (B)	E								
COMÉRCIO (C)									
ESCRITÓRIOS (D)									
SERVIÇOS (E)									
HABITAÇÃO (F)									
RELIGIOSO (G)									
ARMAZÉM									
PL. G. OFICINAS (H)									
DEVALUTO (I)	(F)			89,44	1				

**4. REGISTO OBSERVAÇÕES**

OUTROS ELEMENTOS POMBAILOS
OUTROS

**5. REGISTO FOTOGRÁFICO**



Figura 20 — Exemplar de ficha de caracterização dos edifícios abrangidos pela área do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António, CEARQ, 2004.

Na primeira parte, entendeu-se caracterizar a relação com a volumetria e alçados originais com as categorias *Não Adulterado*, *Adulterado* e *Sem relação* sendo que:

— *Não adulterado* é uma classificação reservada aos edifícios que mantêm a cota original da linha de massa e do beirado, bem como a métrica, proporções e posicionamento originais dos vãos);



— *Adulterado* é uma classificação reservada para a transformação volumétrica, sem aumento do número de pisos, correspondendo a uma alteração da cota do beirado ou mesmo à substituição deste por outro tipo de remate da cobertura. Esta classificação aplica-se também em situações em que coexistam, no mesmo edifício, vãos correspondentes à matriz pombalina e vãos não correspondentes, bem como em casos em que existem relações com os vãos originais, mas com alterações no seu posicionamento, nas guarnições e nas proporções.

Nesta primeira parte da Ficha de Caracterização, a referência à cobertura foi dispensada por se ter considerado que a fragilidade do sistema construtivo e correspondente longevidade exigiu naturais obras de restauro ou substituição. Ainda assim, a segunda parte da ficha inclui parâmetros de classificação da cobertura para que pudesse ser posteriormente estudado o grau de transformação nos sistemas construtivos originais considerando, por exemplo, a relação entre a substituição de uma cobertura inclinada por uma cobertura plana ou terraço e o sistema construtivo dominante.

Para os parâmetros da segunda parte da ficha, interessa referir que os dados foram recolhidos sem a observância de juízos de valor no que respeita à eventual qualidade arquitetónica dos edifícios sem características pombalinas, reservando-se esse tipo de considerações para uma fase posterior de análise, que surge já no âmbito dos cenários desenvolvidos para o Antepiano.

Além deste facto, é também importante referir que, relativamente aos parâmetros de caracterização da segunda parte da ficha, no item das volumetrias existe uma categoria JH que diz respeito aos edifícios nos quais foram seguidos alguns dos princípios constantes nas Bases da Intervenção de Salvaguarda e Reabilitação Patrimonial da Zona Histórica Pombalina de Vila Real de Santo António, elaboradas pelo arq.to João Horta, e cuja existência se deve ao facto de se pretender ilustrar posteriormente o grau de execução de uma medida que nunca chegou a ter a força de instrumento de gestão, devidamente legislado e homologado.

Todos os restantes parâmetros e itens dizem respeito a categorias e elementos observáveis que consideramos objetivos, não carecendo por isso de uma explicitação dos critérios utilizados.

## Síntese informativa

Os Mapas de Síntese elaborados a partir da informação recolhida com as Fichas de Caracterização tipomorfológica, no caso do edificado, e por observação direta e registo gráfico dos elementos caracterizadores do espaço público, são instrumentos de apoio na leitura e análise da situação atual do espaço urbano de Vila Real de Santo António que, como aliás se pretendia, não permitem uma qualificação do seu espaço urbano, mas apenas e tão-só, uma quantificação de parâmetros e indicadores objetivos que o explicam e ilustram parcialmente.

Ainda assim, antes de uma fase de apreciação crítica da informação recolhida, patente nos cenários desenvolvidos para o Antepiano, interessa apontar algumas características da área abrangida pelo PPSNP não contempladas nas fichas e nos mapas que, pela sua relevância, merece a respetiva referência, ainda que sumária.

### a) Do núcleo e da envolvente

Uma primeira observação dos dados recolhidos permite reforçar a ideia de que, apesar de os quarteirões da Zona Envolvente terem praticamente as mesmas dimensões dos quarteirões do Núcleo Pombalino, o prolongamento da malha traduz-se na ausência de uma fronteira nítida entre estas duas áreas do PPSNP.

Significa isto que as condicionantes de ocupação do solo são as mesmas nas duas áreas e que os fatores mais determinantes são a largura das ruas, a largura dos quarteirões e a profundidade dos lotes. À luz da legislação em vigor para a edificação em conjunto, a largura de cerca de 8,8 metros das ruas e a largura dos quarteirões, de cerca de 22 metros, apenas possibilita a construção de três pisos, cuja profundidade, respeitando o dimensionamento de logradouros, deveria ser aproximadamente de 7 metros.

O que se verifica é que a construção se faz sistematicamente com o sacrifício destes logradouros e que não existe uma diferença clara entre as características do edificado na Zona Envolvente e no Núcleo

Pombalino, quer se trate da volumetria e da imagem, ou do tipo de usos e ocupações. Refira-se, por exemplo, que o único quarteirão em toda a área do PPSNP apenas com edifícios térreos se situa na Zona Envolvente — Q I — e que, em termos percentuais, 41% dos edifícios do Núcleo Pombalino têm dois pisos ou mais.

Como consequência destes dados resulta que, apesar da ausência de outras restrições que não as constantes no Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António — no qual se determina uma edificabilidade máxima de quatro pisos —, a transformação do edificado na Zona Envolvente não resultou na criação de um espaço com identidade própria e que as atuações sobre o Núcleo Pombalino ocorreram no sentido de uma profunda descaracterização do plano original, banalizando-o. Mais se constata que, pelas condicionantes de ocupação do solo referidas, os planos de fachada dos edifícios da Zona Envolvente não passarão dos três pisos e por isso, nunca será apenas com uma diferença volumétrica que os limites originais do plano pombalino se tornarão explícitos.

Considerando ainda o tipo de construções mais recentes e os requerimentos para licenciamento de obras de novas construções na Zona Envolvente, podemos afirmar também que a sua imagem no futuro será igual à do resto da cidade, tendendo pois a uniformizar-se segundo um processo de negação da contemporaneidade, dado o recurso continuado a linguagens e mimeses das construções pombalinas ou de uma pretensa “arquitetura algarvia”.

#### b) Dos edifícios com características pombalinas

Um dado de extrema importância relaciona-se com os edifícios que foram identificados como possuindo características pombalinas no âmbito deste trabalho. Embora não seja este o motivo maior do Levantamento e Caracterização do Núcleo Pombalino, o facto de apenas termos identificado 155 edifícios<sup>3</sup> dá-nos uma referência da alteração profunda da imagem urbanística original. Além deste dado,

<sup>3</sup> Com a introdução de informações adicionais, o número de edifícios com características pombalinas identificados em sede de proposta final do Plano de Pormenor de Salvaguarda é de 164.

considere-se que, mesmo neste conjunto, a maior parte dos edifícios sofreu alterações com diferentes graus de expressão e que os que conservam um estado de maior pureza do seu desenho original são os que formam as frentes da Avenida da República e da Praça Marquês de Pombal, facto evidente e observável sem o recurso a este processo de estudo e de análise.

Não observável em termos imediatos, é o facto de esta transformação se ter aprofundado na segunda metade do século xx, quando comparada com as intervenções operadas no século xix e na primeira metade do século xx. Estas transformações implicaram igualmente atuações radicais de demolição das construções originais e substituição por novas construções, com recurso a novos sistemas construtivos.

### c) Dos usos

A rigidez da organização funcional do plano pombalino que, grosso modo, remetia a atividade industrial para as duas primeiras linhas de quarteirões junto ao Rio Guadiana, as atividades comerciais e a habitação popular para as casas térreas, não tem hoje um paralelo de distribuição clara de usos, constatando-se apenas que a lógica das ocupações é ditada pela centralidade da Praça Marquês de Pombal e pelo seu valor simbólico, em conjunto com a Avenida da República.

Com manifesta evidência, a Rua Dr. Teófilo Braga adquiriu o estatuto de eixo comercial de extensão e ligação do Núcleo Pombalino com a restante cidade, reforçando também o seu relacionamento com o território, uma vez que se trata de um eixo que se prolonga na ligação a Faro e serve de apoio a alguns equipamentos urbanos, nomeadamente o Tribunal, o Mercado Municipal e uma Escola do Ensino Básico. Contrariamente, a Rua da Princesa, originalmente uma das ruas com maior vitalidade, tornou-se uma rua segregada e descaracterizada que amplia a distância entre a cidade e o rio — razão de ser da própria cidade — secundarizando igualmente a relação da Avenida da República com a Praça Marquês de Pombal.

De resto, a distribuição de usos no Núcleo Pombalino revela a força centrípeta da Praça Marquês de Pombal, concentrando-se

tendencialmente em seu redor os usos que não a habitação que é, ainda assim, o que ocupa a maior percentagem de edifícios. Trata-se, pois, de um dado preocupante, uma vez que o conjunto da Avenida da República e da Praça Marquês de Pombal, essencial para a compreensão da ideia de centralidade do plano pombalino, está tendencialmente sujeito a operações de remodelação e adaptação a novos usos que, sem o necessário respeito pela estrutura espacial dos edifícios, pela estrutura compositiva — métrica e proporções — dos alçados, resultarão na descaracterização do pouco que ainda resta da construção inicial da cidade.

#### d) Do espaço público

Dado o carácter unitário do plano pombalino, fazer qualquer referência ao espaço público da cidade, passa inevitavelmente por uma referência aos edifícios que o conformam. Dir-se-ia mesmo que o seu ambiente decorre do desenho dos edifícios que, para uma leitura clara do plano pombalino, deveriam ser os únicos elementos a impregnar o espaço público de desenho. Como é natural, tal não acontece.

Associados sobretudo a ocupações comerciais, restauração e bebidas, serviços e escritórios, existe uma profusão de elementos perturbadores dos planos de fachada (toldos, aparelhos de ar condicionado, reclamos, antenas, equipamentos associados a infraestruturas urbanas), cuja profusão e falta de planeamento introduz um ruído visual que dificulta a perceção da imagem da cidade.

De maior prejuízo para esta leitura da cidade é, no entanto, pela sua notoriedade e pelo seu posicionamento no espaço público propriamente dito, a existência de sombreadores fixos com dimensões que chegam mesmo ocultar a fachada de quarteirões inteiros, como é o caso do quarteirão poente da Praça Marquês de Pombal.<sup>4</sup>

Dada a importância que foi sendo atribuída à delimitação física do plano pombalino no decurso deste trabalho, fazemos também referência à atual pavimentação da área delimitada pela Avenida

<sup>4</sup> Entretanto, estes sombreadores começaram a ser removidos a partir de 2008.

da República, Rua General Humberto Delgado, Rua Conselheiro Francisco Ramirez e a Av. Ministro Duarte Pacheco, uma vez que associa o Núcleo Pombalino ao resto da cidade, com a sua uniformização. Mesmo atendendo à evocação da matriz pombalina feita com a marcação dos lotes no pavimento das ruas do Núcleo Pombalino, com recurso a diferentes tipos de pedra, a criação deste «tabuleiro» introduz uma distorção na leitura dos seus limites originais.

e) Indicadores de edifícios, áreas e índices de construção

Apresentamos de seguida, de forma sucinta, um conjunto de indicadores cuja utilidade se prende com os modelos económicos e os sistemas de execução adotáveis no âmbito do PPSNP. Com o apuramento destes valores, pretende-se estabelecer referências que permitam estudar a viabilidade e as condicionantes da implementação dos sistemas de perequação compensatória, quer ao nível da definição de índices de direitos de construção admissíveis, quer ao nível das transformações na ocupação do solo, através de uma eventual definição de unidades de execução que interliguem as duas áreas abrangidas pelo plano.

PATRIMÓNIO URBAN(ÍSTIC)O E DESENVOLVIMENTO

Quadro síntese de indicadores urbanísticos

1.	Área do PPSNP	199.078 m <sup>2</sup>
2.	Área do Núcleo Pombalino	104.441 m <sup>2</sup>
3.	Área da Zona Envolvente	94.637 m <sup>2</sup>
4.	Área de solo urbanizado/urbanizável do Núcleo Pombalino	57.087 m <sup>2</sup>
5.	Área de solo urbanizado/urbanizável na Zona Envolvente	45.442 m <sup>2</sup>
6.	Número de edifícios caracterizados no Núcleo Pombalino	522
7.	Número de edifícios caracterizados na Zona Envolvente	419
8.	Área de construção em piso térreo no plano original da cidade (a)	29012 m <sup>2</sup>
9.	Área de construção em primeiro piso no plano original da cidade	5754 m <sup>2</sup>
10.	Área total de construção no plano original da cidade	34776 m <sup>2</sup>
11.	Área de construção atual em piso térreo no Núcleo Pombalino	48.106 m <sup>2</sup>
12.	Área de construção atual em primeiro piso no Núcleo Pombalino	26.106 m <sup>2</sup>
13.	Área de construção atual em segundo piso no Núcleo Pombalino	4527 m <sup>2</sup>
14.	Área de construção atual em terceiro piso no Núcleo Pombalino	1325 m <sup>2</sup>
15.	Área total de construção atual no Núcleo Pombalino	80.064 m <sup>2</sup>
16.	Área de construção atual em piso térreo na Zona Envolvente	42.325 m <sup>2</sup>
17.	Área de construção atual em primeiro piso na Zona Envolvente	21.352 m <sup>2</sup>
18.	Área de construção atual em segundo piso na Zona Envolvente	9.965 m <sup>2</sup>
19.	Área de construção atual em terceiro piso na Zona Envolvente	4.250 m <sup>2</sup>
20.	Área total de construção atual na Zona Envolvente	77.892 m <sup>2</sup>
21.	Coefficiente médio de ocupação do solo nos quarteirões da Zona Envolvente	1,8
22.	Coefficiente mínimo de ocupação do solo na Zona de Proteção – Quarteirão I	0,99
23.	Coefficiente máximo de ocupação do solo na Zona de Proteção – Quarteirão II	2,99

(a) Este valor foi calculado em função de uma profundidade uniforme de 24 palmos em todos os quarteirões destinados aos edifícios de habitação.





# Vila Real de Santo António: planeamento de pormenor e salvaguarda em desenvolvimento <sup>□</sup>

A discussão e divulgação das opções e propostas que compõem o Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António (PPSNP), ocorreram em diferentes momentos e através de diversos meios, durante a sua elaboração e no início da sua implementação.

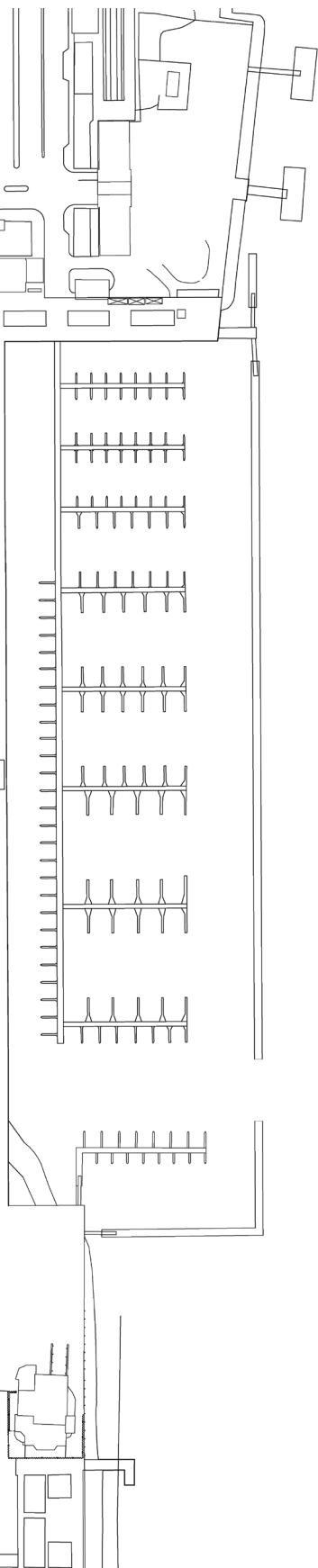
O relatório do plano foi um dos documentos elaborados para fundamentar e explicar as soluções urbanísticas adotadas, dando cumprimento a um requisito jurídico. No entanto, espelhando a natureza intersticial dos instrumentos de planeamento da salvaguarda, redundantemente territoriais e culturais, esse relatório não se limita a justificar as soluções urbanísticas adotadas de um modo pretensamente técnico. Embora condicionado por algumas das limitações características deste tipo de documentos, evidencia a importância de acompanhar as propostas de requalificação e reabilitação do espaço urbano propriamente dito, com a promoção e gestão de ações que definam o lugar que Vila Real de Santo António pode ocupar entre o “território da cultura” e a “cultura do território”.

Aparentemente laterais à apresentação do PPSNP, importa começar por fazer estas considerações por diferentes ordens de razões. Por um lado, porque o presente artigo se apoia no referido relatório (transcrevendo, inclusive, algumas partes) e demais elementos que formalmente compõem o plano, acrescentando no final um pequeno balanço do que dele se tem feito até hoje. Uma versão próxima da final, acompanhada de um considerável



Texto de 2009 publicado pela revista *Monumentos*, n.º 30, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Lisboa, Dezembro de 2009, pp. 40-53. Este texto integra partes de uma versão do relatório do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António publicada pela revista *ECDJ* numa edição dupla n.º 9 e n.º 9\*, d'ARQ, Coimbra, Setembro de 2005.





- ARMAZÉNS E OFICINAS
- SERVIÇOS
- ESCRITÓRIOS
- HABITAÇÃO
- HOTELARIA
- RESTAURAÇÃO E BEBIDAS
- COMÉRCIO
- DEVOLUTO

Figura 21 — Vila Real de Santo António, planta de identificação de usos do piso térreo, executada pelo CEARQ, sob coordenação de Walter Rossa e Adelino Gonçalves, 2004.

conjunto de informação complementar, foi reunida no número nove da revista *ECDJ* do Departamento de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade (DARQ – FCTUC) de Coimbra, em 2005, poupando espaço e desenvolvimento nesta exposição. Por outro lado, porque em resposta ao convite dirigido no início de 2003 pela Câmara Municipal de Vila Real de Santo António (CMVRS) a Walter Rossa, para fazer um plano de salvaguarda, foi apresentada à edilidade uma proposta descrevendo uma metodologia que defendia, por interesse comum e público, que o trabalho fosse desenvolvido, não em ambiente de prática profissional privada, mas num contexto universitário de prestação de serviços à comunidade, conjugada com ações de investigação e desenvolvimento.

No seguimento dessa proposta, a elaboração do PPSNP teve início em Setembro de 2003 e decorreu no âmbito de um protocolo celebrado entre a Câmara Municipal e dois centros de investigação da Universidade de Coimbra: o Centro de Estudos de Arquitetura da FCTUC (CEARQ) — sob coordenação de Walter Rossa e de mim próprio — e o Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), com a participação de Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes. Depois da complexa tramitação a que estão sujeitos estes instrumentos para a sua elaboração e publicação, entrou em vigor em Dezembro de 2008.<sup>5</sup>

A referida metodologia foi acordada e implicou, entre outros aspetos, o desenvolvimento de linhas de investigação setoriais conducentes à realização de provas académicas<sup>6</sup> e o respeito por uma sucessão de patamares de aproximação à proposta de plano. Bem antes da formalização dessa proposta, um desses estádios consistiu numa discussão pública sobre as suas principais

<sup>5</sup> Com a sua publicação no Aviso n.º 29326/2008, DR n.º 239 II Série (11/12/2008), pp. 48981-49851.

<sup>6</sup> Da equipa do CEARQ fizeram parte seis alunos finalistas da licenciatura em arquitetura, cinco dos quais elaboraram as respetivas provas finais de licenciatura em torno desta temática, as quais foram apresentadas ao dARQ: DUARTE, Susana S. de Pires C. A (2005) - *Como re(construir) a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António?* Coimbra: s.n.; FILIPE, Nélia A. Gaspar (2005) – *(Re) Habitar o espaço pombalino: Vila Real de Santo António*. Coimbra: s.n.; GRÁCIO, Ana Sofia R. (2005) – *[In between]: territórios de [re]estruturação*. Coimbra: s.n.; PEREIRA, Susete M. da Silva (2005) – *Manual de reabilitação: entendimento, sensibilização e divulgação das intervenções no centro histórico*. Coimbra: s.n.; RELVÃO, Margarida I. Barreto (2005) – *(Re)desenhar a cidade desenhada: uma leitura para a salvaguarda do património urbanístico*. Coimbra: s.n..

opções, sob a forma e designação de *anteplano*. À margem dos requisitos previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJGT) para o direito à participação e discussão pública — que então não previam (e não preveem ainda) que ocorra antes da formalização da proposta final —, a Câmara Municipal e os autores do plano organizaram as *Jornadas do Anteplano*, de 10 a 12 de Junho de 2004, demandando a validação e o enriquecimento dos princípios e opções de plano então expostos.

De facto, a análise e as propostas não só foram validadas como foram enriquecidas com pistas de desenvolvimento exploradas nas fases posteriores de elaboração do PPSNP. Porém, e por razões óbvias, não foi possível desenvolver ideias que se debruçavam sobre temas, problemas e/ou situações para além dos limites previamente estabelecidos para a área de intervenção do plano. Ficaram, contudo, registadas e algumas delas foram ensaiadas, ainda que implicando o questionamento da operacionalidade destes instrumentos em virtude da limitação espacial a que estão sujeitos e a necessidade de demonstrar, a título de exemplo, a viabilidade de complementar este plano com uma gestão integrada de sistemas urbanos que, à margem dos valores patrimoniais em presença, não se compadecem com estudos segregados e diplomas dispersos.

O PPSNP é inevitavelmente constituído por peças desenhadas — trinta e nove, excluindo as do diagnóstico e caracterização do existente e as fichas individuais de atuação no edificado — e por peças escritas — o relatório e um elucidário, o regulamento e o programa de execução e plano de financiamento —, constituindo um conjunto coerente, mas algo complexo ou talvez apenas, extenso. Na realidade, a especificidade urbanística e utópica do objeto patrimonial em causa, justificou o desenvolvimento de aspetos de detalhe menos comuns em instrumentos desta ordem. Se o que mais importa é a preservação e a recuperação parcial/possível de uma imagem urbana absolutamente regular, tal só poderá ser atingido com um controlo exaustivo das intervenções, designadamente em tudo quanto diz respeito ao pormenor ou às dimensões/atitudes que, por regra, são entregues à criatividade de quem projeta cada uma das parcelas.

## Caracterização e anteriores iniciativas de estudo e salvaguarda

A primeira fase do trabalho consistiu na caracterização da situação existente e de processos que a ela conduziram. Entre os meses de Setembro e Dezembro de 2003, fez-se um levantamento sistematizado em fichas por lote e plantas do espaço público, com base num levantamento aerofotogramétrico digital fornecido pela autarquia e com o recurso determinante a fotografias aéreas de proximidade e oblíquas de cada quarteirão. Com esse material, foi possível elaborar um conjunto de mapas e gráficos de caracterização que acompanhou o relatório específico desse processo.

Registe-se, contudo, que já durante a elaboração do PPSNP ocorreram alterações relevantes no edificado. Algumas devido a compromissos e direitos adquiridos, outras entretanto autorizadas, tendo para tal contribuído a ineficácia da Administração para a adoção de Medidas Preventivas, ação intempestivamente desencadeada pelos autores do plano e pela Câmara Municipal no início da elaboração do plano<sup>7</sup>.

Impõe-se agora fazer notar a utopia do propósito do PPSNP. O bem cultural a salvaguardar consiste, em tese, num “plano ideal”. Por esta razão, o trabalho de caracterização do existente foi orientado de forma a ilustrar desvio da realidade atual em relação àquele, bem como a esclarecer as lógicas — morfológicas, funcionais, sociais e económicas — que se sobrepuseram à regra do plano original. Como se verificou ao longo da elaboração do plano, nada levava a deduzir que se estava perante uma situação de degradação social, razão pela qual se decidiu não fazer análises desse âmbito. Com o conhecimento da realidade existente e com a compreensão progressiva da natureza do bem cultural em causa, consolidou-se a necessidade de avaliar as possibilidades de implementação de estratégias de gestão e planeamento urbanístico que pudessem restituir a este núcleo urbano a coerência que já havia possuído.

---

<sup>7</sup> Apesar de se ter encetado ainda em Setembro de 2003 a tramitação necessária para a aprovação e publicação de Medidas Preventivas, estas só viriam a ser publicadas com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 168/2005, DR n.º 204 I Série B (24/10/2005), pp. 6163-67.

O bem cultural a salvaguardar é, pois, o plano original. A estratégia de salvaguarda a criar deveria assentar numa escala urbana e não na proteção individual de edifícios como ficou claro com a ineficácia das anteriores iniciativas de salvaguarda. Com esta consciência decidiu-se que não seriam feitos levantamentos dos interiores de edifícios, salvo raras exceções como, por exemplo, o edifício da Alfândega.

Os levantamentos foram então feitos a partir do espaço público e, por conseguinte, sem uma preocupação sistemática com o interior dos edifícios, opção igualmente justificável por pragmatismo — tempo, autorizações e meios —, mas também porque as tipologias originais se encontravam determinadas no plano original e já analisadas e publicadas em estudos anteriores. A área urbana sujeita a estes levantamentos excedeu o perímetro do plano original, procurando compreender-se a relação que a cidade estabeleceu com o seu núcleo inicial e, ao invés, a forma como o plano, inicialmente fechado, acabou por gerar mais cidade. No fundo, o objetivo foi o de procurar entender em que contexto se insere o núcleo inicialmente planeado, ainda que adulterado.

Este trabalho de levantamento e caracterização do existente foi igualmente apoiado por estudos publicados e/ou passíveis de consulta, entre os quais avulta a dissertação de doutoramento de José Eduardo Horta Correia<sup>8</sup>, e incidiu também na pesquisa e análise de anteriores experiências que visavam a salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António<sup>9</sup>.

Refira-se a este respeito o desígnio de defesa e valorização do património edificado determinado pelo Plano Diretor Municipal (PDM)

---

<sup>8</sup> CORREIA, José Eduardo Horta (1984) – Vila Real de Santo António: urbanismo e poder na política pombalina. Porto: FAUP, 1997.

<sup>9</sup> Encetadas em 1968 com um trabalho de caracterização do edificado com recomendações de “terapêuticas”, realizado no âmbito do Estudo de Prospeção e Defesa da Paisagem Urbana do Algarve, coordenado pelo arquiteto Cabeça Padrão. Este trabalho surge referido num edital de 9 de Janeiro de 1979 da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, no âmbito de uma determinação da classificação das “construções pombalinas” como imóveis de interesse público, sob proposta da Comissão Organizadora do Instituto da Salvaguarda do Património Cultural. Outros trabalhos a referir neste âmbito são: João Manuel Horta (Coord.), *Bases da Intervenção de Salvaguarda e Reabilitação Patrimonial da Zona Histórica Pombalina de Vila Real de Santo António*, 1992, Arquivo da CMVRSA; Rui Figueiras (Coord.), *Medidas Preventivas e Plano de Salvaguarda e Valorização do Centro Histórico de Vila Real de Santo António*, 1999, Arquivo da CMVRSA; Cândido dos Reis (Coord.), *Análise e Caracterização dos Edifícios da Zona Histórica Pombalina (1999-2000)*, Arquivo da CMVRSA.



Figura 22 — Vila Real de Santo António, Rua General Humberto Delgado (a e b) e Rua Teófilo Braga (c-f). Confronto de situações existentes do edificado aquando do seu levantamento e caracterização em 2003, fotografias de CEARQ, e no primeiro quartel do século xx, fotografias de autor desconhecido.



que entrou em vigor em 1992<sup>10</sup> e cujo regulamento dispunha de regras extraordinariamente restritivas às transformações dos edifícios<sup>11</sup>. Se, por um lado, estas visavam impossibilitar a descaracterização dos edifícios, impedindo as transformações que não se traduzissem globalmente na sua conservação e restauro, é também verdade que tornariam inviável a gestão da área urbana em causa sem um instrumento regulador específico que se lhes sobrepusesse, como aliás refere o regulamento do PDM aludindo aos planos de salvaguarda.

Algumas das iniciativas de salvaguarda então identificadas tinham como finalidade a satisfação desse objetivo, mas o facto de não se terem constituído em instrumento legal criou um vazio que ampliou a impossibilidade prática da aplicação do regulamento do PDM, em parte justificada pela inexistência de uma planta de identificação dos edifícios pombalinos. Sob a pressão de proprietários e promotores imobiliários, o efetivo, mas não formal vazio legal e a sobreposição de estudos e ações para o resolverem acabaram por corresponder a um intenso período de descaracterização do objeto a salvaguardar.

Soma-se a estas circunstâncias o facto de o processo de classificação ter um historial confuso, longo e ainda por encerrar, apesar do empenho do Instituto Português do Património Arquitetónico (IPPAR) e do Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (IGESPAR), no sentido da sua clarificação e conclusão. No entanto, há muito que se encontra em vias de classificação, razão que justifica que todas as intervenções, na área e respetiva Zona de Proteção, careçam de parecer favorável do organismo da Administração que tutela o património cultural.

Por estes motivos, o confronto entre a situação jurídica dos domínios da cultura e do ordenamento do território em vigor, a análise do existente com a caracterização realizada no Outono de 2003, os estudos e ações identificados e ainda os procedimentos vulgarmente adotados pela autarquia e pelos privados, permitiu concluir que:

<sup>10</sup> Com ratificação publicada pela Portaria n.º 347/92 DR n.º 160 I Série B (16/04/1992), p. 1816. O regulamento e planta foram publicados por Declaração no DR n.º 160 II Série (14/07/1992), pp. 6496-(12) – 6496-(24).

<sup>11</sup> Sobretudo as normas dos artigos 57.º a 59.º que impediam, grosso modo, quaisquer tipo de intervenções que não as que visavam a conservação e o restauro.

- a) as ações anteriores intentadas para a sua salvaguarda caracterizaram-se pelo carácter disciplinar ou parcelar da abordagem;
- b) essas propostas de ação consistiram em abordagens preferencialmente formais, das quais decorreram sistemas de regulamentação caracterizados pela imposição de modelos suportados por uma regulamentação muito restritiva;
- c) a comunidade local e nacional — à parte círculos intelectuais e académicos extraordinariamente restritos — nunca intuíram a verdadeira importância e valia cultural do objeto, não tendo assim sido possível vislumbrar as potencialidades de desenvolvimento social e económico que a sua salvaguarda pode conter.

### Justificação, definição e delimitação do objeto a salvaguardar

O objeto a salvaguardar encontra-se estudado com um elevado grau de profundidade e objetividade, quer de um ponto de vista histórico, quer segundo uma perspectiva especificamente formal. Com efeito, se já antes se tinha consciência da relevância cultural da fundação de Vila Real de Santo António, depois da apresentação e defesa pública da dissertação de doutoramento de José Eduardo Horta Correia, em 1984, essa consciência foi transformada em conhecimento profundo e documentado, pontualmente caprichado e posteriormente desenvolvido.<sup>12</sup>

Pouco importa documentar aqui o paralelismo existente entre a genealogia da realidade histórica e a genealogia da construção do conhecimento sobre essa mesma realidade. Contudo, é de realçar como Vila Real de Santo António foi o corolário metodológico de um processo — a consubstanciação de uma escola portuguesa de urbanismo e engenharia militar — que apenas tem sido visível aos olhos do mundo na reconstrução de Lisboa, após o Terramoto de

---

<sup>12</sup> Designadamente com a dissertação de doutoramento de João Manuel Gomes HORTA — *Vila Real de Santo António, forma limite no Urbanismo Histórico Português*. Faro: s.n., 2006, dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade do Algarve.

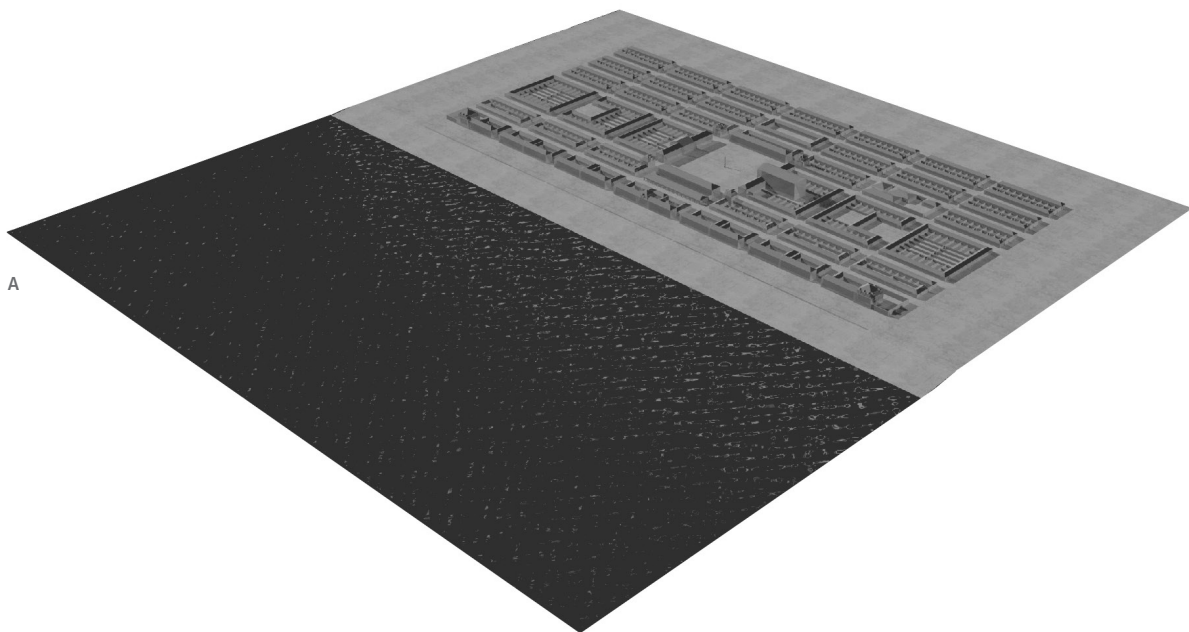
1755, mas de que há inevitáveis e relevantes ações antecedentes e contemporâneas. O Iluminismo, que é frequentemente advogado como pedra de toque de ambas as ações urbanísticas, apenas deu corpo e expressão ideológica a uma *praxis* já anteriormente rotinalizada no Império. Aliás, por essa via e pela perspectiva da engenharia militar, para o caso de Vila Real de Santo António acaba por ainda fazer mais sentido uma relação com os princípios fisiocráticos que já então floresciam no seio das vanguardas do pensamento político e económico.

O paralelismo referido encontra-se, precisamente, na ordem e genealogia académica segundo a qual essas realidades urbanas foram estudadas: o caso de Lisboa, por José Augusto França em 1962; Vila Real de Santo António por Horta Correia, discípulo de J. A. França, em 1984; e outras realidades, a partir da década de 1990, por uma plêiade de investigadores em boa medida discípulos de Horta Correia, entre os quais Walter Rossa.

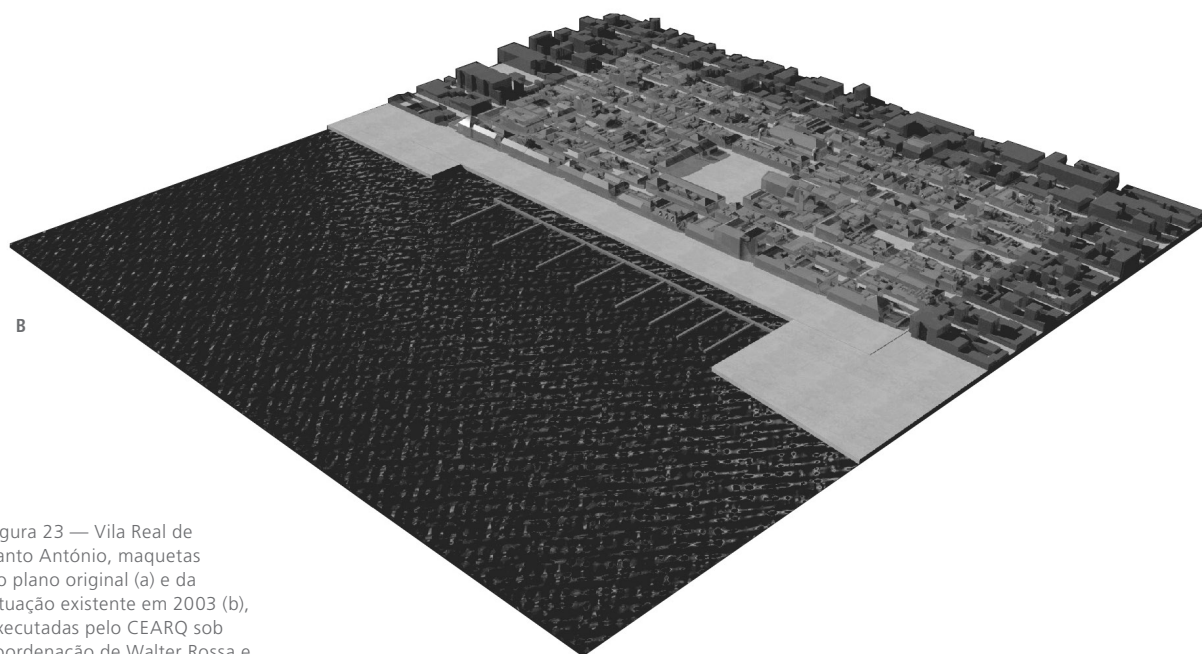
Segundo a prática e o método implementado por esses mestres pioneiros da nossa História do Urbanismo, esta disciplina, ainda que decorrente de um desígnio do estudo das formas, não se esgota na análise formal dos objetos, mas, pelo contrário, deve nutrir esse estudo com a explicação cabal do seu contexto histórico global. De forma simples, poder-se-á dizer que pouco interessa saber como é a forma se não se souber o seu porquê.

Esta questão disciplinar é da maior relevância para o caso de Vila Real de Santo António, pois o urbanismo foi um mero instrumento de um ambiente ideológico e de um desígnio político de rara força e singularidade. Porém, de instrumento, o urbanismo transmutou-se em testemunho, não só dessa realidade histórico-cultural, mas também de uma tradição específica que transcende o âmbito local e nacional e nos transporta para o universo mais vasto da portugalidade. Com efeito, o urbanismo da escola portuguesa com o qual se confunde, por excelência, Vila Real de Santo António, era então e de há muito um dos principais instrumentos para a consubstanciação do Império Português. Sem ele não teria sido possível, por exemplo, a conformação numa só nação dessa extraordinária realidade que é o Brasil.

No contexto mais lato da cultura portuguesa, Vila Real de Santo António terá, assim, uma relevância até certo ponto ímpar?



A



B

Figura 23 — Vila Real de Santo António, maquetas do plano original (a) e da situação existente em 2003 (b), executadas pelo CEARQ sob coordenação de Walter Rossa e Adelino Gonçalves, 2004.

Desde a formulação do desígnio em 1773, até à morte de D. José I e o decorrente fim do consulado do seu valido Sebastião José de Carvalho e Melo em 1777, os procedimentos adotados para o planeamento e fundação de Vila Real de Santo António (de Arenilha), constituem um conjunto articulado e coerente, raiando a utopia.

Tratou-se, em suma, de implantar uma estrutura urbana numa zona remota e despovoada do país que assegurasse não apenas a soberania, mas também e, essencialmente, a pesca, a conserva e a distribuição de peixe salgado no mercado interno. Para além das praças de guerra fronteiriças e das bases navais tão comuns durante a Idade Moderna — sempre fundações urbanas com fins militares —, Vila Real de Santo António é, pelo que se sabe, a primeira fundação urbana criada para desempenhar uma função económica específica, ou seja, terá sido o primeiro caso pensado e concretizado daquilo que, nos dias de hoje, se poderia designar como cidade-fábrica.

Mesmo o caso mais próximo e conhecido — La Saline Royale d’Arc-et-Senans, projetada por Claude Nicolas Ledoux e desenvolvido em cronologia coincidente — ficou aquém da metade e não deu origem a uma cidade.

O requisito programático de cidade-fábrica torna-se particularmente relevante no modo como determinou a composição do plano e como se conjugou em perfeita harmonia com o desígnio panfletário de soberania face a Espanha, cuja exportação do produto para Portugal e usufruto daqueles bancos de pesca assim viu terminados. A cidade foi implantada frente ao rio e concebida com uma fachada de aparato exibida sobre fronteira.

Formalmente, essa fachada é um dos aspetos mais evidentes e emblemáticos da composição do plano original. Não é, porém, objetivamente mais relevante que qualquer outro aspeto — da implantação ao obelisco, passando pelas casas, lotes, ruas e, claro, o cemitério público —, pois a coerência interna do plano faz com que qualquer elemento que o compõe tenha igual valor a todos os outros e ao seu todo. O plano de Reinaldo Manuel dos Santos para Vila Real de Santo António obedece em qualquer momento e escala a princípios de composição uniformes e a uma hierarquização programática coerente. Em suma, é, também ele, uma formulação ideal e, assim, utópica.

Sob a forma de interrogação cuja infirmação surpreenderia, foram avançados três pontos que podem sintetizar a importância cultural e

patrimonial do objeto: relevância ímpar no contexto cultural global e, mais específico, do urbanismo do antigo Império Português, designadamente na sua fase de maturidade Iluminista e de enunciação fisiocrática; caso *princeps* do ponto de vista da relação programa/função, no âmbito do mundo ocidental; e situação rara de proximidade na concretização de uma utopia.

Qualquer uma das características enunciadas justifica, por si só, o desenvolvimento de uma ampla e profunda ação de salvaguarda em desenvolvimento do bem em questão.

Na base de ações dirigidas à salvaguarda de um núcleo urbanístico como Vila Real de Santo António, torna-se importante ter consciência de que o valor em questão consiste, na sua essência, no facto de se tratar de um objeto cuja criação decorreu segundo um desígnio de projeto fechado, logo total. A cidade foi pensada como um ente perfeito, cujo conteúdo urbano e humano obedeceria ao mesmo desígnio. Inevitavelmente o modelo era rígido, limitado e estático. O confronto entre os limites — geral, volumétrico e funcional. — do plano original e a inevitabilidade da sua violação, foi integrado como tema central do PPSNP.

Em boa medida, assim foi implementada a Vila no curto espaço de tempo que mediou até à sua inauguração e nos escassos anos que se seguiram até à deposição do Marquês de Pombal. Depois seguiu-se o declínio, com um certo grau de abandono. A consolidação da urbe foi-se dando segundo desígnios diversos, dir-se-á que, de normalidade. Foi e é a normalidade que conduziu a cidade ao que é hoje. Porém, a semente de ordem e regularidade permaneceu latente sob o desenvolvimento real e concreto da urbe. Por tudo isso, é a excecionalidade que caracteriza o(s) valor(es) de Vila Real de Santo António. No fundo, aí reside o que é importante salvaguardar e valorizar.

A estruturação dos princípios de salvaguarda do PPSNP radica na clarificação dos registos do seu objeto, nomeadamente dos mais relevantes, como a matriz cadastral, a escala, a volumetria, a leitura correta dos itens principais, o limite, os eixos de composição e o zonamento funcional. Será necessário ter presente que em Vila Real de Santo António, o principal valor material do conjunto é o próprio conjunto e não a soma das partes. É, por tudo isso, um objeto cuja valia cultural é essencialmente ideológica e urbanística, reportada a um período em que ideologia — o Iluminismo — e urbanismo se desenvolveram e registaram a par e passo.

## Princípios e desígnios do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino

O eixo estruturador deste plano consiste na convicção de que só uma intervenção de grande escala e ambição poderá conduzir a um resultado compensador.

Conforme se foi apurando durante a sua elaboração, o bem a salvaguardar é um organismo complexo, inevitavelmente descaracterizado e em permanente mutação. Trata-se, no entanto, de um objeto de salvaguarda que exige uma permanente ponderação da relação entre o plano original e a sua concretização formal, na conformação de um núcleo urbano com um estado inicial claro. A problemática da salvaguarda não diz respeito a um espaço urbano que tenha adquirido a sua identidade no tempo longo de contínuas transformações e regenerações. O núcleo original de Vila Real de Santo António corresponde a um facto. É um ato e não um processo de sedimentos históricos. Aliás, a marca do tempo corresponde inevitavelmente à degradação do plano original. Este não podia prever as mutações de contextos e estruturas entretanto operadas. Compete agora iniciar uma nova mutação estrutural que potencie esta herança cultural, sem pôr em causa princípios claros e inequívocos de uma evolução de sinal positivo. Contrariamente ao que algumas doutrinas e algumas políticas levam a pensar, a salvaguarda pode e deve ser implementada como desígnio de desenvolvimento.

A cidade é hoje um organismo mais vasto e interdependente, não se podendo estruturar estratégias de transformação autónomas para uma parte, sem se levar em linha de conta as restantes. Aliás, não se deverão perder de vista as dinâmicas instaladas num perímetro mais vasto, como o turismo em Monte Gordo e na zona de Cacela-a-Velha ou, ainda, o(s) modelo(s) de desenvolvimento em curso no barrocal e ao longo do curso navegável do Guadiana. Contudo, o processo de salvaguarda em desenvolvimento do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António só poderá resultar se assumido com uma identidade própria, integrada e não subsidiária de qualquer outro processo local ou regional.

Este posicionamento é crucial, pois a adoção de medidas pontuais de contenção e até, em certos casos, de reposição formal do







Figura 24 — Vila Real de Santo António, Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino, vista aérea da área de intervenção com identificação de duas das suas zonas constituintes — Núcleo Pombalino e Zona Envolvente — executada pelo CEARQ, sob coordenação de Walter Rossa e Adelino Gonçalves, 2006.

edificado, só poderão ser acolhidas pela população se tiverem um retorno positivo e equilibrado nos mais diversos níveis.

Caso contrário apenas serão distintas das tentativas anteriores no detalhe e, como elas, estarão destinadas ao fracasso. De facto, o insucesso das ações anteriores ficou a dever-se à sua parca ambição, resultante em boa medida das dificuldades, da falta de estímulo e da vocação dos organismos públicos a quem competiu a respetiva implementação. Compete agora tentar o contrário, estimulando e dotando a Administração de estratégias e instrumentos adequados.

O ponto de partida é simples e raia, como o plano original, a utopia. O Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António é um bem cultural raro e em diversos aspetos único no âmbito mais abrangente da cultura portuguesa. A sua salvaguarda, valorização e desenvolvimento é, por isso, uma matéria de interesse alargado à comunidade nacional, se não mesmo, lusófona. Importa desenvolver esforços tendentes a sensibilizar e ganhar para a ação uma opinião pública de âmbito bastante mais alargado que o da cidade ou do concelho. Importa, por exemplo, tornar notória a relevância que o caso de Vila Real de Santo António tem para o conhecimento mais profundo e validação da Baixa de Lisboa como fenómeno cultural, a par da sua requalificação e respetiva candidatura a Património da Humanidade. Com esse princípio geral devem interagir dois outros, dificilmente aplicáveis em comum noutros casos.

O Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António é um todo e não um conjunto urbano ou um somatório de objetos. A sua natureza e valia patrimonial radicam no plano original, nos seus mais diversos e detalhados aspetos, da composição e desenho formais à engenharia/estratégia política, social, económica e financeira.

A natureza utópica, a evolução, a violação do limite, as alterações de uso, os direitos adquiridos e a propriedade impossibilitam o primeiro impulso — a reposição — o que impele a demandar no gene fundacional, o que nele possa servir à sua própria sobrevivência na contemporaneidade.

Estes princípios chocam com a inexistência prática e formal de enquadramento legislativo e normativo específico. Mesmo na legislação mais recente, o urbanismo não foi considerado como bem ou categoria cultural. Por outro lado, a figura de Plano de Pormenor de

Salvaguarda em nada difere do comum Plano de Pormenor, apesar das remissões cíclicas entre o RJGT e a lei das Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural. Porém, tal não se revelou comprometedor na elaboração do PPSNP, uma vez que não no âmbito do património, mas essencialmente no domínio do ambiente e ordenamento do território, os respetivos instrumentos jurídicos proporcionam amplos meios de intervenção.

A cidade sofreu três alterações estruturalmente descaracterizadoras do plano original e estreitamente inter-relacionadas, potencialmente reversíveis até um ponto de legibilidade: o crescimento da retícula para além do retângulo  $1+\sqrt{2}$  original; a perda da legibilidade paisagística e de uma relação franca e direta entre a Baixa-Mar e o rio; e o desenvolvimento de um eixo de vivência da praça para poente, na continuidade da Estrada Nacional 125, com conseqüente declínio funcional do eixo fabril original ao longo da Rua da Princesa e da Baixa-Mar.

São aspetos que, de uma maneira geral, decorrem do facto de o acesso preferencial ter deixado de ser efetuado através do rio, passando a ser feito por terra. Para a resolução de cada um, foram desenvolvidas propostas específicas que agora se apresentam.

A questão crucial de como interpretar e tornar legível o núcleo determinado pelo plano original no contexto do todo urbano a que deu origem, colocou-se desde a delimitação da área de intervenção do PPSNP. Foi necessário fazê-lo para o início do procedimento de elaboração do plano e confirmá-lo no momento em que se propôs a adoção de Medidas Preventivas. Num primeiro momento pareceu importante poder controlar as intervenções dentro dos vulgares 50 metros medidos a partir do limite dos bens classificados ou em vias de classificação, ou seja, na respetiva Zona de Proteção. Assim se abrangeu uma banda de quarteirões em cada um dos extremos norte e sul e duas no extremo poente. Porém, esta faixa urbana foi pensada, desde início, de forma a permitir uma clarificação dos limites do bem a salvaguardar.

Com a maior liberdade, foram ensaiados múltiplos cenários, três dos quais se ousou tornar públicos: uma “muralha” de arranha-céus, um *ring verde* e um canal. Todos atraentes, todos polémicos, todos impossíveis de concretizar. Permitiram, no entanto, perspetivar soluções com possibilidades de concretização razoáveis, cujo sentido e grau de transformação desejável justificou que esta porção de cidade não fosse designada como faixa de proteção, mas antes como limite,

consolidando-se a designação final como Zona Envolvente. Deixou de ter uma função acessória e passou a fazer parte integrante do plano. Na impossibilidade de recriar o vazio original, integrámo-la como produto imediato da retícula do plano original.

Interessa referir que a operacionalidade do PPSNP ao nível das ações do programa de execução e das atuações a impor ao edificado existente ou às novas edificações reside, em grande parte, na diferenciação de duas áreas: a referida Zona Envolvente e o Núcleo Pombalino, correspondente à área do plano original.

Além disso, se a implementação do PPSNP em curso gerar uma valorização material do Núcleo Pombalino, por certo que o mesmo sucederá na sua periferia imediata. Existem pois, diversas razões para solidarizar o limite com o núcleo, o que é necessariamente extensível à sua própria valia fundiária. Foi com base nesse princípio que se desenvolveram vários modelos de compensação ou, como determina a Lei, de perequação.

O princípio adotado é simples: determinando o direito a uma ocupação uniforme, com três pisos, de todas as frentes de quarteirão na área do plano, estabeleceu-se que nos casos em que é restringido esse direito no Núcleo Pombalino, se atribui aos respetivos proprietários a possibilidade da sua venda e aos promotores de operações urbanísticas na Zona Envolvente, a compulsividade da sua compra. Numa explicação sumária do mecanismo preconizado para o programa de execução e plano de financiamento, a edificação na Zona Envolvente deve respeitar uma volumetria obrigatória de quatro pisos, para a qual será necessário adquirir direitos de construção a proprietários do Núcleo Pombalino, diretamente ou através de um Fundo de Compensação.

Além de estabelecer um sistema regulador justo, este mecanismo poderá promover, a médio e/ou longo prazo, a clarificação do Núcleo Pombalino por oposição à cintura de quarteirões da Zona Envolvente. Para estes, o Regulamento estabelece regras complementadas com representações gráficas que se traduzirão num acréscimo do volume de construção relativamente ao praticado até então, impondo a continuidade de uma cêrcea de 12 metros<sup>13</sup>, bem como na uniformização da expressão arquitetónica para reforçar a sua perceção como um

---

<sup>13</sup> Com exceção para os lotes com frente igual ou inferior a seis metros. Note-se que além da obrigatoriedade de cumprir uma volumetria de quatro pisos, o regulamento impede igualmente a realização do último piso recuado, situação recorrente nesta área e explicada pelo cumprimento do Regime Geral

todo, por afinidade formal, ainda que garantindo flexibilidade na escolha de materiais e acabamentos exteriores.

Reforçando esta caracterização diferenciadora da Zona Envolvente e do Núcleo Pombalino, dever-se-ão encetar transformações de mais fácil exequibilidade, tais como a diferenciação através da cor, do sistema de cobertura, do tratamento do espaço público, do sistema de acessos e circulações, da introdução de elementos arbóreos e do sistema de iluminação pública.

Com maior dificuldade de execução, mas igualmente indispensáveis para a clarificação do plano original, são as propostas que visam assegurar e recuperar a continuidade da malha do plano original com o rasgamento e/ou prolongamento do perfil de algumas ruas.

Consequentemente darão origem a uma artéria perimétrica com as vantagens que poderão daí advir para a mobilidade e para o tráfego e, sobretudo, para o reforço da perceção do «retângulo» original do Núcleo Pombalino. São estas, em síntese, as principais propostas de intervenção e gestão da Zona Envolvente.

Para o Núcleo Pombalino as propostas são de outra ordem, especificidade e escala. O princípio norteador é o mesmo: a clarificação da leitura do plano original. Porém, não é desejável ou realista supor a sua exequibilidade no seu nível absoluto, quer porque é necessário manter uma vivência contemporânea dos espaços, incrementando os níveis de conforto, quer porque é necessário garantir a legibilidade da evolução que a cidade registou ao longo dos tempos, nomeadamente através da preservação dos edifícios com valia cultural e/ou patrimonial autónoma, devidamente identificados.

Porém, nada disto fica em causa sempre que seja possível, com pequenas intervenções, clarificar a legibilidade da cidade, nomeadamente quando essas ações recaiam sobre itens desqualificados. Por isso, o PPSNP determina uma rigorosa paleta de cores, identifica a substituição de platibandas por beirados ou de caixilharia e elementos de cantaria de má qualidade formal, funcional e técnica, por outros que, melhorando a prestação, recomponham a traça original no caso dos edifícios com características originais e não as mimetizem, nos restantes edifícios. De uma forma mais aguda,

---

de Edificações Urbanas. Com o PPSNPVRSa salvaguardou-se a exequibilidade do último piso completo, constituindo-se como um acréscimo ao direito de construção antes existente.

estão também identificadas intervenções mais profundas em alguns imóveis que poderiam ser considerados dissonantes em qualquer núcleo urbano qualificado.

Por razões que não se prendem com uma avaliação arquitetónica individual, mas antes com a clarificação de lógicas espaciais do plano original, refira-se a necessidade de este tipo de transformações para devolver a legibilidade da volumetria original de diversos quarteirões e, especialmente, da Praça Marquês de Pombal, com intervenções nos torreões ou no edifício da Câmara. Em suma, no domínio do caso a caso, são regulamentadas as intervenções consideradas necessárias com normas variáveis, consoante a profundidade das atuações que implicam e identificáveis através da codificação usada para todos os edifícios do Núcleo Pombalino.<sup>14</sup> Acresce à regulamentação de intervenções diretas sobre o edificado, a proposta de modelos de renovação funcional das construções existentes, apostando essencialmente no seu emparcelamento, por oposição à atual verticalização e ocupação massiva e promíscua dos logradouros.

O PPSNP contempla também ações concretas de intervenção, direcionadas segundo diversos âmbitos e escalas, do esquema viário ao mobiliário urbano, passando pela proposta de quase musealização (ou congelamento?) de conjuntos à escala da rua e/ou quarteirão através dos quais seja possível proporcionar a fruição e vislumbre do modelo urbanístico original.

A par dessas medidas pontuais, mas de grande relevância e difícil implementação, foram também estabelecidas outras para a recuperação de um eixo de interação social estruturante sobre os quarteirões da Baixa-Mar, o qual deverá contrabalançar o que se desenvolveu no prolongamento da Estrada Nacional 125 até à Praça Marquês de Pombal, cujo carácter descaracterizador foi já referido. Essa proposta assenta na valorização do primitivo eixo fabril da cidade centrado na Rua da Princesa, o qual se encontra maioritariamente degradado, devoluto ou terciarizado, ou seja, sem ocupação e vocação

---

<sup>14</sup> Com exceção para os lotes com frente igual ou inferior a seis metros. Note-se que além da obrigatoriedade de cumprir uma volumetria de quatro pisos, o regulamento impede igualmente a realização do último piso recuado, situação recorrente nesta área e explicada pelo cumprimento do Regime Geral de Edificações Urbanas. Com o PPSNPVRSa salvaguardou-se a exequibilidade do último piso completo, constituindo-se como um acréscimo ao direito de construção antes existente.



Figura 25 — Vila Real de Santo António, fotomontagens de cenários para a Zona Envolvente — canal (a), ring verde (b) e muralha de arranha-céus (c) —, executadas pelo CEARQ sob coordenação de Walter Rossa e Adelino Gonçalves, 2004.

habitacional. Esta proposta visa também o estabelecimento de uma articulação dinâmica entre o fulcro representativo da cidade — a Praça — e a sua frente original de aparato.

De modo a enquadrar estas medidas, o perímetro definido pelos quarteirões que conformam a Praça e a Rua da Princesa, foi constituído como Zona de Intervenção Sensível<sup>15</sup>, área na qual foram fixadas regras mais apertadas para as atuações no edificado, bem como a identificação dos usos admissíveis e desejáveis que permitam recuperar as lógicas de funcionamento da cidade na sua origem.

De um ponto de vista funcional e simplificando a formulação, o principal objetivo para esta área é o de incentivar a instalação de estruturas de serviços, comerciais, de restauração e hoteleiras ao longo da Rua da Princesa, ou seja, nos espaços originalmente ocupados pelas salgas e armazéns. A implementação da solução proposta para a devolução da frente edificada da Baixa-Mar a uma relação direta com o rio, deverá ainda ser complementada com o redesenho do perfil da marginal, restringindo a circulação automóvel junto à margem, num nível rebaixado.

Será com a implementação de ações como as sumariamente expostas e de outras bem mais simples, nomeadamente a afixação da toponímia original (entretanto executada), que se logrará concretizar o impulso necessário para que a comunidade e os investidores possam finalmente acreditar na viabilidade e mais-valia que a salvaguarda deste bem pode proporcionar.

Para tal será necessário implementar e desenvolver o modelo de gestão estabelecido pelo Programa de Execução e Plano de Financiamento, com a criação e dotação de amplos meios de um Gabinete de Gestão do PPSNP, com competências para o controlo e acompanhamento de intervenções urbanísticas e para o funcionamento do Fundo de Compensação. Apesar de previsto desde o início da elaboração do plano, só na fase final se perspetivou a sua criação, formalizando-se mesmo propostas para a sua orgânica, competências e enquadramento administrativo. Contudo, sempre se procurou sensibilizar a autarquia com propostas concretas

---

<sup>15</sup> Para os edifícios com características pombalinas foram usados os códigos P1, P2 e P3 para identificar o grau de preservação ou de adulteração de características das construções originais e os níveis de atuação a recomendar ou a impor em cada caso. Para os restantes edifícios foram usados os códigos En, com o índice *n* a variar de 1 a 6, identificando os edifícios sujeitos a medidas de proteção, os edifícios a sujeitar a intervenções diferenciadas para a sua integração no Núcleo Pombalino e os níveis de atuação recomendados.



para a necessidade de implementar e ensaiar a gestão do PPSNP como, por exemplo, a constituição de uma bolsa de propriedades ou mesmo o estabelecimento de um protocolo com instituições financeiras dispostas a entrar no negócio através da criação de um fundo.

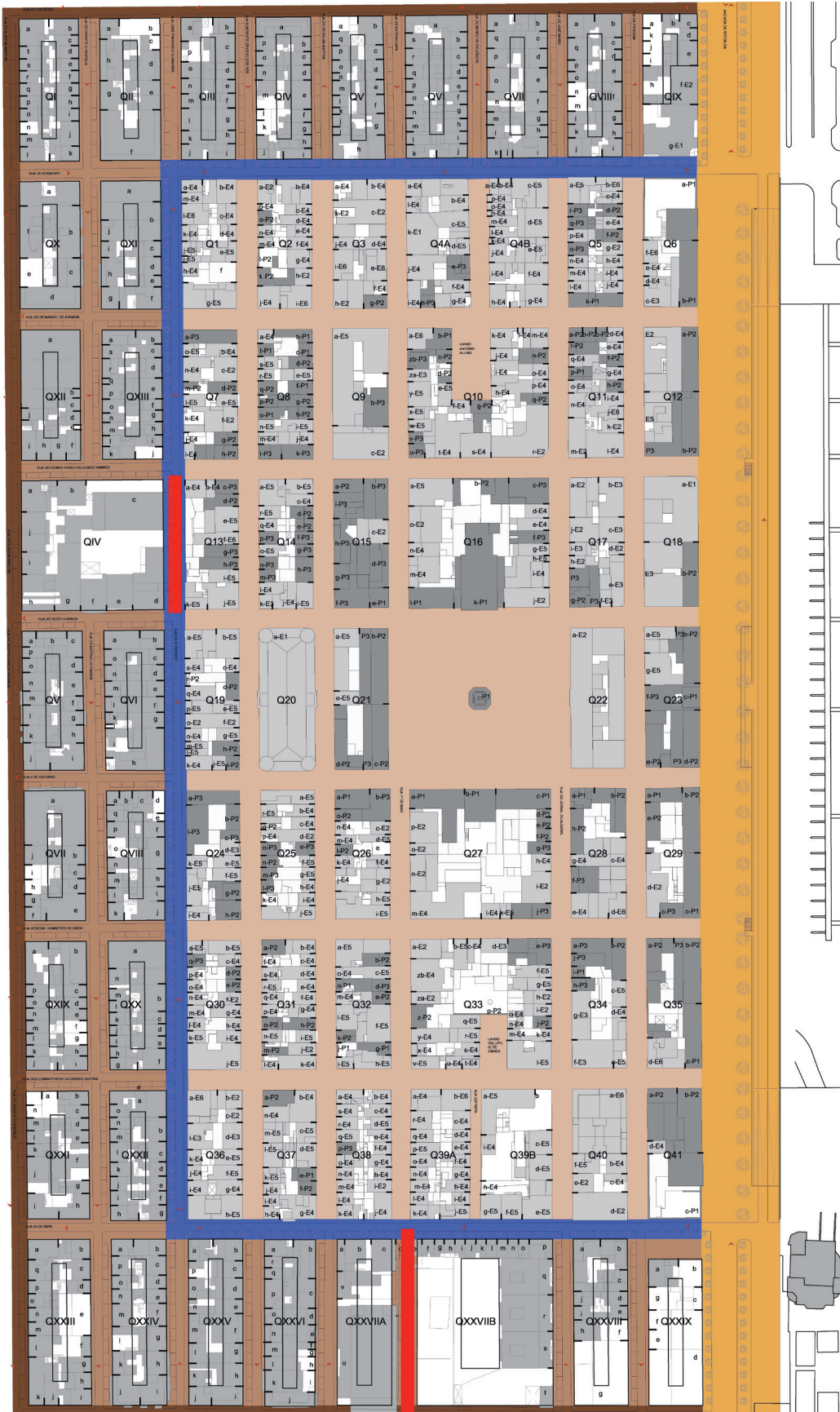
Logo na proposta metodológica inicial se referiu o ensejo de se proporcionar ao município e aos munícipes a opção por entre diversas estratégias de implementação e desenvolvimento dos diversos projetos de ação concreta. Por isso se considerou a necessidade de o plano se apresentar e/ou se complementar com diversas possibilidades de implementação e gestão, prevendo-se inclusive a articulação com outras especialidades, nomeadamente das áreas da economia, patologias da edificação, mobilidade, resíduos sólidos urbanos ou outros sistemas urbanos.

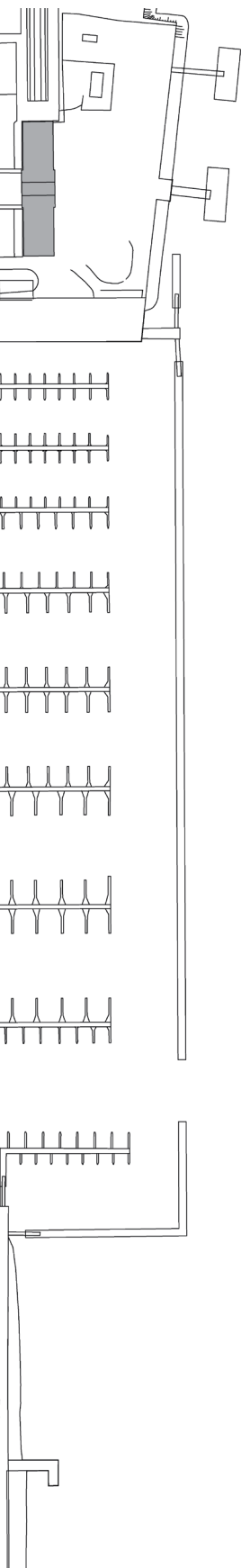
De tudo isto poderão resultar decisões/ações como a declaração de Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACCRU), expropriações por Utilidade Pública ou a utilização do Direito de Preferência nas alienações a título oneroso e, com a entrada em vigor deste plano, a possibilidade de as enquadrar em candidaturas a programas nacionais ou internacionais.

A estes cenários somou-se em 2004 a possibilidade de criação de uma sociedade de reabilitação urbana, de acordo com o Regime Jurídico Excecional da Reabilitação Urbana (RJERU) de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Não foi, no entanto, proposta a sua criação em alternativa ao Gabinete de Gestão por diferentes ordens de razões. Desde logo, por se tratar de um sistema novo e, por isso mesmo, não existirem referências das reais capacidades operacionais, mas também pela perceção de que o Decreto-lei n.º 104/2004 proporciona a criação de expedientes para agilizar intervenções no edificado, potencialmente de “reabilitação urbana difusa”. Contrariamente, os princípios estabelecidos ao longo da elaboração do PPSNP exigem uma gestão centrada na salvaguarda e promoção do património urbanístico enquanto vetor fundamental de desenvolvimento urbano.

Consolidou-se, pois, a consciência de que é necessário implementar uma “reabilitação urbana orientada” por um instrumento de gestão territorial específico, pela sua articulação com os demais existentes e pela continuação de ações de I&D, consultadoria, formação e divulgação promovidas durante a elaboração do PPSNP.





### CARACTERIZAÇÃO DO EDIFICADO

- EDIFÍCIOS COM CARACTERÍSTICAS POMBALINAS
- P1 EDIFÍCIOS CUJO EXTERIOR RESPEITA GLOBALMENTE AS CARACTERÍSTICAS POMBALINAS
- P2 EDIFÍCIOS CUJO EXTERIOR RESPEITA PARCIALMENTE AS CARACTERÍSTICAS POMBALINAS
- P3 EDIFÍCIOS CUJO EXTERIOR RESPEITA PARCIALMENTE AS CARACTERÍSTICAS POMBALINAS, COM VOLUMETRIA ADULTERADA
- OUTROS EDIFÍCIOS
- E1 EDIFÍCIOS COM ELEVADA QUALIDADE ARQUITECTÓNICA
- E2 EDIFÍCIOS COM QUALIDADE ARQUITECTÓNICA
- E3 EDIFÍCIOS COM RELATIVA QUALIDADE ARQUITECTÓNICA, COM ELEMENTOS OU CARACTERÍSTICAS QUE PERTURBAM A SUA UNIDADE E COERÊNCIA FORMAL
- E4 EDIFÍCIOS SEM QUALIDADE ARQUITECTÓNICA RELEVANTE, MAS COM A VOLUMETRIA INTEGRADA
- E5 EDIFÍCIOS SEM QUALIDADE ARQUITECTÓNICA RELEVANTE E COM A VOLUMETRIA DISSONANTE
- E6 EDIFÍCIOS SEM QUALIDADE ARQUITECTÓNICA RELEVANTE E COM A VOLUMETRIA FORTEMENTE DISSONANTE

### IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS ABERTAS

- A1 \_ ÁREA ABERTA 1
- A2 \_ ÁREA ABERTA 2
- A3 \_ ÁREA ABERTA 3
- A4 \_ ÁREA ABERTA 4
- A5 \_ ÁREA ABERTA 5
- PROLONGAMENTO DE PERFIS DE RUAS

### SENTIDOS DE TRÂNSITO



Figura 26 — Vila Real de Santo António, Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino, planta de implantação, executada pelo CEARQ, sob coordenação de Walter Rossa e Adelino Gonçalves, 2008.

## Implementação e atuações

Se a conceção, divulgação e publicação das propostas estruturantes do PPSNP foram realizadas num curto espaço de tempo, já o mesmo não pode dizer-se da concertação, aprovação e publicação em Diário da República. No total, decorreram cinco anos desde o início da elaboração e a sua entrada em vigor. Por razões metodológicas já referidas e pela necessidade de assegurar a manutenção das condições do existente inventariadas com o trabalho de levantamento e caracterização, os procedimentos necessários para a adoção de Medidas Preventivas foram iniciados logo em 2003, enquanto a respetiva publicação e início da sua vigência só ocorreram dois anos depois. Apesar desta delonga, o acompanhamento da avaliação de requerimentos de licenciamento de operações urbanísticas na área de intervenção foi acordado e teve logo início, proporcionando o conhecimento de procedimentos na articulação entre o IPPAR e a CMVRSa, sobretudo os referentes aos critérios usados nas respetivas apreciações.

A participação numa comissão constituída para este efeito permitiu, por exemplo, divulgar e fixar preceitos decorrentes das propostas do PPSNP, chegando-se mesmo a anular algumas recomendações recorrentes, tais como a recriação de algumas características das construções pombalinas. O acompanhamento dos processos de licenciamento de operações urbanísticas manteve-se depois da caducidade das Medidas Preventivas, em 2007, e foi da maior importância aquando da criação e início de atividades da VRSA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana fundada nesse mesmo ano, ao permitir que o corpo administrativo e técnico se inteirasse do PPSNP com apoio direto dos seus autores.

Aos procedimentos morosos para a entrada em vigor do plano, acrescem os ciclos de executivos autárquicos que, nas eleições de 2005, se traduziram numa mudança partidária em Vila Real de Santo António. Com esta mudança estabeleceu-se um ímpeto até então desconhecido para finalizar e publicar o plano, devido, em parte, à perceção pelo novo executivo da importância que a sua implementação poderia adquirir enquanto eixo de desenvolvimento municipal.

Além da prossecução dos procedimentos necessários para finalizar o processo, foram concretizadas algumas propostas e medidas que

compõem o PPSNP, com diferentes expressões e graus de visibilidade. Desde logo, a criação de um organismo com a competência para gerir a sua implementação, tendo a Câmara Municipal optado pela constituição da referida VRSA, SRU. Embora o plano anteviesse que o Gabinete de Gestão pudesse alcançar uma amplitude de meios equiparável à destes organismos, a importância da sua criação residia no processo da sua afirmação, faseado e assente no respeito pelas hierarquias e prioridades de intervenção estabelecidas no plano e/ou por outras que sejam estabelecidas e observem os princípios básicos da clarificação do Núcleo Pombalino e da sua integração funcional e formal na cidade que o envolve.

Como se sabe, o desígnio destes organismos não é a valorização do património cultural imóvel *per se*. Além disso, as intervenções de reabilitação do edificado que eles promovem podem ser perpetradas sem uma programação com escala e complexidade urbana, discutidas publicamente, e até sem assentarem na vigência de um instrumento de gestão territorial específico. Ainda assim, o caso da VRSA, SRU é um dos poucos, se não mesmo o único, em que uma sociedade de reabilitação urbana desenvolve as suas atividades com um Plano de Pormenor (de salvaguarda, neste caso) vigente para a sua área de intervenção.

Não sendo este o lugar ou a ocasião para fazer uma apreciação de ações previstas no PPSNP entretanto realizadas por este organismo ou pela própria Câmara Municipal, é possível enumerar algumas, diferenciando-as entre as que se inscrevem no domínio do planeamento ou realização de intervenções no espaço público e no edificado, e as que se referem à criação de extensões e complementos regulamentares do PPSNP.

Desde logo, com maior visibilidade, a reabilitação da Casa da Câmara. Além do evidente propósito de dignificação das instalações da Câmara Municipal, esta intervenção permitiu reforçar e tornar claro o carácter unitário que a praça tinha originalmente e, face às hipóteses de deslocalização ponderadas pelos autarcas, a importância de manter este órgão na sua localização original. Em conjunto com o programado restauro do edifício da antiga Alfândega — com projeto já aprovado — a intervenção nestes dois quarteirões traduzir-se-á numa referência de respeito e concretização de princípios do PPSNP, nomeadamente, por implicar a prioridade de intervenções

na Zona de Intervenção Sensível, pelo impulso à revitalização da Rua da Princesa e à valorização da Baixa-Mar e pelo contributo à clarificação da organização funcional do plano pombalino e dos princípios de composição arquitetónica originais.

Com este tipo de contributo, embora com concretizações incomparáveis, crescem a aquisição e reabilitação dos edifícios para a instalação da VRSA, SRU, junto à Igreja, e da VRSA, SGU - Sociedade de Gestão Urbana, na Rua José Barão, incluindo o torreão nordeste da praça.

Refira-se ainda neste domínio de atividades a programação de uma amplitude maior de intervenções no edificado, com a realização de vistorias e elaboração de documentos estratégicos em curso e o lançamento de programas municipais de apoio à reabilitação arquitetónica, incidindo em alguns dos eixos que o PPSNP estabelece como sendo de intervenção prioritária.

A estas intervenções somam-se as realizadas no espaço público, tais como a requalificação do Largo António Aleixo, a remoção de sombreadores na praça e em alguns troços de ruas adjacentes, a remodelação de iluminação pública e a remodelação de sinalética da toponímia e de números de polícia.

Noutro domínio de atividades e com expressão pública menor, ou mesmo inexistente, foram realizados estudos de mobilidade e tráfego para a toda a área central de Vila Real de Santo António, excedendo a área de intervenção do PPSNP. No decurso destes trabalhos, os estudos geotécnicos revelaram que a construção do parque de estacionamento subterrâneo na Avenida da República era inviável.

Apesar da identificação das parcas iniciativas decorrentes do PPSNP depender da respetiva divulgação, parece haver uma inclinação para dar prioridade a intervenções diretas no espaço público e no edificado do Núcleo Pombalino, com sistema de apoios, em detrimento da implementação de três ações de fundo para o desenvolvimento do plano: o regulamento do espaço público, o manual de reabilitação — cujo compromisso para a sua produção decorreu da concertação com o IPPAR e foi cometida ao Gabinete de Gestão — e o Fundo de Compensação, cuja regulamentação deveria ter ocorrido até 3 meses após a entrada em vigor do PPSNP, não se vislumbrando a sua concretização.



Figura 27 — Vila Real de Santo António, Rua da Princesa, “casa amarela”, fotografia de CEARQ, 2003.

Por tendência ou por hábitos instalados, parece ser este o ritmo e a cadência das coisas. Neste caso, secundarizando a implementação de medidas estruturantes e intrínsecas, face ao imediato e aparente benefício de reabilitações arquitetónicas. Contudo, mas já não com uma intensidade tão vincada como antes, este património urbanístico continua a ser degradado.





# Memorando para a criação do Gabinete de Gestão do Núcleo Pombalino<sup>1</sup>

Este memorando aponta algumas das características com as quais se deverão revestir as competências, as atividades e a orgânica do Gabinete de Gestão do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António (PPSNP), adiante designado por Gabinete e previsto no seu regulamento.

Sem prejuízo do necessário acompanhamento jurídico especializado para a criação do Gabinete, a primeira parte deste texto estabelece o seu enquadramento administrativo por referência aos elementos do plano que preconizam a sua existência para, na segunda parte, apresentar algumas hipóteses para a sua conformação ao nível dos quadros técnicos que o deverão compor, bem como das respetivas secções da sua orgânica.

## Enquadramento

A criação de uma entidade responsável pela implementação, execução e gestão do PPSNP, está prevista no Regulamento e no Programa de Execução e Plano de Financiamento da proposta aprovada em Assembleia Municipal a 29 de Setembro de 2006.

No Regulamento, a referência ao Gabinete de Gestão é feita no art.º 62.º, onde se pode ler, com sublinhados meus, que:

*“1 – O Gabinete de Gestão, para além das funções que lhe são cometidas no artigo 57.º, n.º 4 do presente PP, é responsável pelo funcionamento do Fundo de Compensação,*



—  
Texto de Novembro de 2006 dedicado a explicitar as competências e as atividades que deviam ser assumidas pelo Gabinete de Gestão previsto na proposta do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António. O texto foi apresentado à Câmara Municipal em Julho de 2007 no âmbito de uma assessoria específica que prestei até ao final de 2008, relativa à criação e instalação deste gabinete.

*atuando em estreita articulação com a Câmara Municipal e com os interessados na execução do PP. 2 – A organização e funcionamento do Gabinete de Gestão serão definidos em regulamento próprio.» Por sua vez, o referido n.º 4 do art.º 57.º atribui ao Gabinete de Gestão o «controlo e acompanhamento da instrução dos procedimentos de autorização e licenciamento no Núcleo Pombalino e a elaboração da proposta de decisão aos pedidos de autorização, de licenciamento e de informação prévia...»<sup>16</sup>*

No Programa de Execução e Plano de Financiamento, essa referência é feita no subtítulo 2.2, onde se pode ler que:

*“Dadas as especiais características da intervenção no Núcleo Pombalino, ligadas ao complexo de elementos constantes do presente Plano que devem ser tidos em consideração na autorização ou licenciamento das operações urbanísticas previstas, é criado um Gabinete de Gestão, cuja orgânica e funcionamento será objeto de regulamento próprio, devendo a sua instalação estar concluída até ao prazo máximo de 3 meses após a entrada em vigor do Plano. A sua atividade decorrerá no tempo normal de execução do plano — 10 anos — podendo ser eventualmente prorrogada enquanto tal se justifique.*

*São-lhe, desde já, cometidas as funções de gestão do funcionamento do Fundo de Compensação, de controlo e acompanhamento da instrução dos procedimentos de autorização que se inserem no Núcleo Pombalino, ficando-lhe cometida ainda a elaboração das propostas de decisão aos pedidos de autorização ou de licenciamento e de informação prévia na mesma área.*

*No que se refere ao espaço público, incumbe-lhe a preparação e gestão dos procedimentos necessários à concretização das operações previstas no prazo máximo estabelecido.*

*São ainda obrigação deste gabinete a elaboração, dentro do espírito e letra deste plano, de propostas para o regulamento de publicidade, toldos e esplanadas e do manual/guia para as intervenções particulares no edificado, os quais deverão ser intempestivamente aprovados em Assembleia Municipal.”*

<sup>16</sup> Dado que o texto deste memorando foi escrito antes de ter sido finalizada a versão definitiva do plano, as referências ao respetivo regulamento não correspondem rigorosamente à versão publicada no Diário da República n.º 239, II Série, 11 de Dezembro de 2008. No caso desta transcrição, o artigo em causa é o 66.º da versão publicada. Doravante, as referências ao regulamento do plano dizem respeito à versão publicada.

A regulamentação e a definição da orgânica do Gabinete estão pois, vinculadas à regulamentação do Fundo de Compensação — nos termos previstos no artigo 65.º do Regulamento do PPSNP — e ao Mecanismo de Perequação estabelecido no artigo 64º, sendo ainda da sua responsabilidade a produção de documentos normativos para intervenções que condicionem a apreensão e usufruto dos espaços públicos da área de intervenção do plano, bem como de outros documentos sem valor legal que possam constituir meios de sensibilização, esclarecimento e divulgação dos objetivos e princípios de atuação do plano.

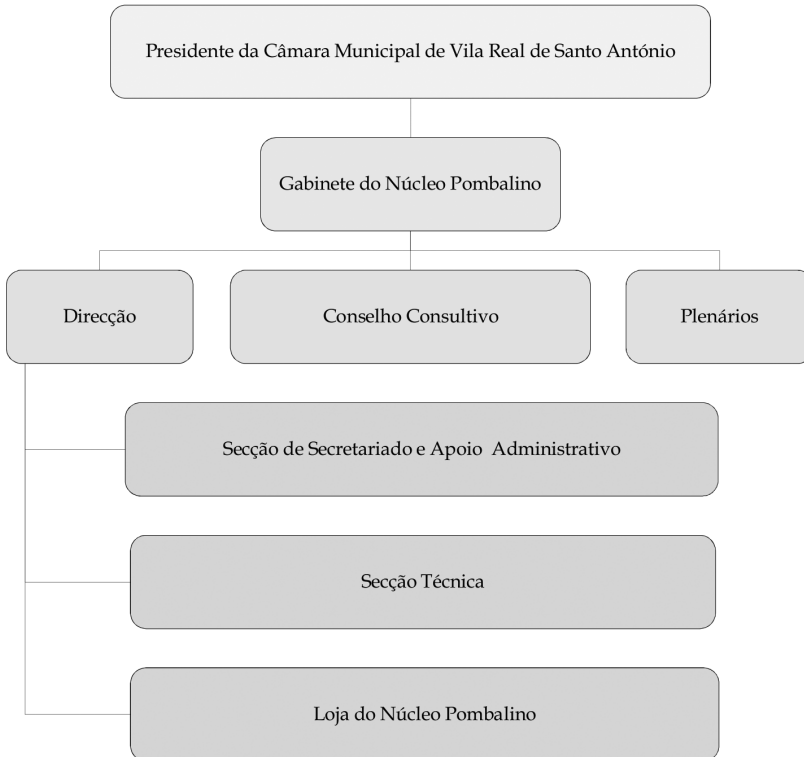
Numa primeira observação às referências feitas por estes elementos que constituem a proposta final do PPSNP, é importante salientar que a área de influência do Gabinete deve coincidir com toda a área de intervenção do plano e não apenas com a do Núcleo Pombalino, como é referido no ponto 1 do artigo 66º do seu regulamento e no subtítulo 2.2 do Programa de Execução e Plano de Financiamento.

Trata-se de uma questão que pode ser dirimida em sede de regulamentação do Gabinete e ponderada na própria designação oficial a adotar para este órgão da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António (CMVRSa).

Pese embora o facto de ser cometido ao Gabinete um conjunto de competências de gestão urbanística que já têm enquadramento jurídico e administrativo em vários departamentos e gabinetes da orgânica da Câmara Municipal, devem ser envidados todos os esforços para que seja criado um enquadramento que habilite o Gabinete a implementar ações complementares e estruturantes da execução do Plano que, no âmbito da doutrina internacional, são associadas aos princípios da *conservação integrada*.

## Estrutura Orgânica, Composição e Competências

### 1) Estrutura Orgânica



### 2) Competências

Não sendo este o lugar para fazer uma referência detalhada aos princípios e objetivos do PPSNP — devidamente expressos no seu relatório e demais documentos que o constituem — é sobre eles que as competências do Gabinete devem ser estabelecidas, propondo-se a sua organização em dois domínios:

- a) Num primeiro domínio deverão ser incluídas todas as competências associadas à gestão urbanística propriamente dita, afetando todos os setores e serviços cujas esferas de atuação

- tenham repercussão na área de intervenção do plano. Além do “...controlo e acompanhamento da instrução dos procedimentos de autorização e licenciamento...” referidos no regulamento do plano (art.º 61º, 4), cabe neste domínio de competências um conjunto de ações que exigem a articulação e a cooperação com vários serviços camarários, designadamente os que têm responsabilidades ao nível das redes de infraestruturas, limpeza e saneamento. Trata-se, em síntese, de um conjunto de competências já existentes em diversos departamentos que devem ser avaliadas caso a caso, para que se decida quais devem transitar integralmente para o Gabinete e quais devem ser geridas em regime de cooperação departamental;
- b) Num segundo domínio, incluem-se as ações de âmbito estratégico dirigidas a aspetos funcionais, socioeconómicos, culturais e demais vetores de desenvolvimento que, no seu conjunto, correspondem a objetivos que perpassam a dimensão física do património urbanístico, mas têm uma importância capital na instalação de soluções estruturantes, por via da sua integração nas políticas urbanas. Neste domínio caberá refletir no grau de autonomia que o Gabinete poderá ou deverá ter em relação à orgânica da CMVRS, designadamente no caso do estabelecimento de acordos e parcerias com organismos de direito público e/ou com entidades de direito privado.

### 3) Composição

Numa fase inicial o Gabinete poderá ser constituído por uma Direção repartida entre um especialista em economia urbana e gestão empresarial — que poderá assumir o cargo de Diretor — e um arquiteto com formação e experiência profissional em planeamento e reabilitação urbana, que poderá assumir o cargo de Diretor-adjunto. Este corpo diretivo deverá estar na dependência direta do Presidente da Câmara e deverá gerir o funcionamento orgânico do Gabinete, articulando todas as atividades que são do foro específico da formação de cada um dos Diretores. Deverá ter apoio de um

profissional com habilitações específicas de secretariado e trabalho administrativo, com domínio da língua inglesa.

Para apoio técnico da área de arquitetura e planeamento, o Gabinete deverá ainda incorporar uma secção com um licenciado em arquitetura com formação e experiência profissional em planeamento e reabilitação urbana. Consoante as necessidades de reforço técnico, o Gabinete poderá integrar arquitetos estagiários.

### Sobre a orientação a seguir

O funcionamento do Gabinete deverá pautar-se por uma lógica de reabilitação ativa e orientada, por oposição às práticas de reabilitação passivas e difusas, ainda dominantes no contexto nacional, e que justificam muitos dos insucessos na gestão de contextos urbanos antigos com reconhecidos valores culturais.

As características essenciais deste organismo são o reflexo das prioridades para a implementação de todo o processo de reabilitação e requalificação do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António e respetiva Zona Envolvente.

Será apenas a partir da avaliação dos resultados da ação do Gabinete ao longo do tempo que poderá fazer sentido criar uma estrutura mais complexa, com um corpo técnico e científico mais expressivo do que o proposto. Assim, as referências exemplares a considerar, não são os gabinetes ou departamentos para os centros históricos que alguns municípios portugueses têm vindo integrando na sua orgânica, há já algum tempo, mas organismos tutelados por fundações como a *Ferrol Metropoli*, representada no *IV Fórum das Cidades do Iluminismo* que decorreu em Vila Real de Santo António nos dias 2, 3 e 4 de Novembro de 2006.

Também não são referências exemplares, as Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU) — criadas com o Decreto-Lei n.º 104/2004 —, se forem consideradas apenas como expediente para agilizar as intervenções de reabilitação arquitetónica. Pelo contrário, devem ser organismos cuja atividade se centre na salvaguarda e promoção do património urbanístico enquanto vetor fundamental do desenvolvimento, como é o caso da *Oficina del Historiador de la Ciudad de*

*Habana*, mesmo reconhecendo as grandes diferenças de escala e de contexto económico, social e político entre aquela cidade cubana e Vila Real de Santo António.

De qualquer forma, caso esta proposta seja validada, a dinâmica do Gabinete não deve ser tolhida pela simplicidade da sua estrutura e da sua organização, não devendo deixar de ter por referência ações que poderão fazer mais sentido ou ser implementadas mais facilmente com mais recursos, no seio dum organismo de maior escala, com valências ao nível da I&D, consultadoria e formação. A este respeito, a componente de I&D que esteve presente na elaboração do Plano, desde os primeiros momentos do protocolo estabelecido entre a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, o Centro de Estudos de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (CEARQ – FCTUC) e o Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), pode e deve estar presente nas atividades do Gabinete.<sup>17</sup> Esta componente pode existir com a integração de finalistas ou estagiários de cursos relativos aos campos disciplinares que estarão representados no quadro de pessoal do Gabinete, com natural ênfase para a economia e gestão urbana, a arquitetura e o urbanismo.

Há ainda a considerar, para este caso, que a reforma do ensino superior decorrente do Processo de Bolonha implicará alterações curriculares que poderão refletir-se numa crescente cooperação entre o sector público e privado ao nível de atividades de I&D. Mesmo sem ter tradução direta em operações urbanísticas no âmbito da execução do Plano, poderão revelar-se fundamentais os benefícios que podem advir deste tipo de iniciativas para o caso da gestão do

<sup>17</sup> A expressão mais visível desta componente de I&D foi, até à data da elaboração deste memorando, a organização das *Jornadas sobre o Antepiano* que decorreram em Vila Real de Santo António de 10 a 12 de Junho de 2004, com sequência na publicação de algumas das comunicações daquele evento e da proposta do PPSNP na revista *ECDJ*. Coimbra: dARQ, n.º 9, 2005. Menos visível, mas igualmente importante, são as dissertações das cinco alunas que colaboraram na elaboração do PPSNP, todas elas dedicadas a temas decorrentes desta experiência: DUARTE, Susana Sofia de Pires C. A. (2005) – *Como re(construir) a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António?* Coimbra: [s.n.], 2005. Prova Final de Licenciatura apresentada ao dARQ; FILIPE, Nélia Alexandra Gaspar (2005) – *(Re) Habitar o espaço pom-balino: Vila Real de Santo António*. Coimbra: [s.n.], 2005. Prova Final de Licenciatura apresentada ao dARQ; GRÁCIO, Ana Sofia R. (2005) – *[In between]: territórios de [re]estruturação*. Coimbra: [s.n.], 2005. Prova Final de Licenciatura apresentada ao dARQ; PEREIRA, Susete Maria da Silva (2005) – *Manual de reabilitação: entendimento, sensibilização e divulgação das intervenções no centro histórico*. Coimbra: [s.n.], 2005. Prova Final de Licenciatura apresentada ao dARQ; RELVÃO, Margarida Isabel Barreto (2005) – *(Re)desenhar a cidade desenhada: uma leitura para a salvaguarda do património urbanístico*. Coimbra: [s.n.], 2005. Prova Final de Licenciatura apresentada ao dARQ.

Núcleo Pombalino. Considere-se, por exemplo, atividades como a organização de ciclos de seminários dedicados à gestão de centros históricos que, por sua vez, podem constituir-se como uma plataforma de formação e um meio de credibilização do próprio Gabinete perante o município e outros agentes públicos envolvidos na execução do Plano, bem como perante a comunidade académica e científica.

Ainda neste domínio, poderá — ou deverá, mesmo — ser explorada uma cooperação do Gabinete com o Arquivo Histórico da CMVRSA, com contributos que enriqueçam o seu espólio expositivo ou com a criação de conteúdos para publicação. No caso da produção de material expositivo, imagine-se o impacto que poderia ter um modelo tridimensional do Plano Pombalino de Vila Real de Santo António à escala 1:500 na divulgação deste bem cultural. Atente-se que, sob o pretexto da intervenção prevista para reabilitação do edifício dos paços do concelho, o Gabinete poderia colaborar nesse processo e produzir uma exposição em torno da sua história, recorrendo ao espólio dos Arquivos da CMVRSA e do Ministério das Obras Públicas.

Ainda que as atividades de I&D não façam parte, no imediato, da componente essencial das atividades do Gabinete, importa esclarecer, de igual forma, o que este deverá ser, assim como o que não deverá ser. Não poderá limitar-se, por exemplo, a ser um “gabinete de projeto”, embora possa desempenhar um papel fundamental na gestão e coordenação de intervenções no edificado e no espaço público da sua área de intervenção.

Casos como a elaboração do projeto de arquitetura para a reabilitação do edifício da Câmara Municipal ou como o da remoção dos sombreadores na Praça Marquês de Pombal e nas Ruas Doutor Sousa Martins, Almirante Cândido dos Reis e Pedro V, poderiam ser geridos pelo Gabinete.

## Sobre os domínios de competências

O domínio de competências referido anteriormente diz respeito a ações de cariz essencialmente “material”, incidindo sobre aspetos tangíveis do património urbanístico, de acordo com os princípios



e objetivos do Plano. Neste domínio, a autonomia necessária para o funcionamento do Gabinete coloca-se no âmbito da orgânica da CMVRSa e reporta-se a competências ao nível da avaliação de processos de intervenção no edificado e da respetiva concessão, ou não, de licenças e autorizações.

No entanto, deverá estabelecer-se que procedimentos administrativos podem continuar a ocorrer no Departamento de Planeamento e Urbanismo, como a receção e registo de requerimentos, não só para não sobrecarregar o Gabinete, como para garantir a uniformidade de critérios de registo. Por razões semelhantes, os procedimentos relativos à reabilitação de edifícios localizados na área de intervenção do Plano, nomeadamente a preparação de candidaturas para financiamentos de obras particulares, poderão continuar a ocorrer dentro da estrutura do Departamento de Planeamento e Urbanismo, mas em estreita articulação com o Gabinete.

Outras situações similares poderão ocorrer, requerendo uma avaliação do regulamento orgânico da CMVRSa, para que se possa precisar quais são as competências que poderão — ou deverão — transitar para o Gabinete, com exclusividade, para a sua área de intervenção e as que devem ser geridas em regime de cooperação departamental. É uma solução que poderá evitar, numa fase inicial, a duplicação ou sobreposição de competências, bem como o acréscimo de quadros técnicos.

Por tudo isto, é de importância fulcral que o Gabinete funcione inicialmente na dependência direta do Presidente da Câmara.

Ainda neste domínio de competências, será importante que o Gabinete tenha autonomia suficiente para estabelecer ou, pelo menos, propor a criação de acordos e protocolos com entidades cujas atividades tenham incidência na área de intervenção do PPSNP, nomeadamente as empresas fornecedoras de sinal de cabo, eletricidade, rede de gás e rede telefónica. A seu tempo, este tipo de acordos poderá viabilizar a execução de campanhas para a reforma de infraestruturas urbanísticas e para a requalificação de unidades do espaço público.

Outro exemplo que justifica a necessidade de conferir alguma autonomia administrativa ao Gabinete, relaciona-se com a criação de subvenções e incentivos à reabilitação do edificado. Para este tipo de programas ou campanhas, podem ser estabelecidos acordos com empresas de fornecimento de materiais de construção ou acordos

de cooperação ao nível da formação profissional, dirigidos ao uso de materiais e de técnicas construtivas tradicionais.

A este respeito, deve-se atender à elaboração de um *Guia para as Intervenções Particulares no Núcleo Pombalino e na Zona Envolvente*, exigida pelo Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR) durante o processo de avaliação da proposta do Plano e plasmada no respetivo Programa de Execução e Plano de Financiamento. Trata-se de um documento cujo objetivo essencial é divulgar as propostas do Plano e sensibilizar todos os agentes com interesses na área de intervenção, sem o peso e o intrincado dos artigos do Regulamento. A elaboração deste tipo de documentos foi objeto da dissertação de Licenciatura em Arquitetura de uma das colaboradoras na elaboração do Plano, na qual apresentou propostas para um *Manual de Reabilitação do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António*<sup>18</sup>. Esta circunstância não deve ser ignorada pelo Gabinete, tanto no caso de ser o próprio a produzir aquele *Guia*, como no caso de se limitar a gerir a sua elaboração. Ainda relativamente a este documento, é importante notar que será com a sua elaboração que poderão ser estabelecidas as regras e sugestões de boas práticas ao nível dos materiais de construção e de acabamentos a usar em intervenções no edificado e no espaço público. Significa isto que é com a sua elaboração que fará sentido o apoio de especialistas em patologias construtivas e técnicas de construção tradicionais.

Uma situação particular que deverá ser contemplada nas propostas do *Guia*, relativas a intervenções em unidades de espaço público, é a regulamentação de publicidade e de montras. O hábito há muito instalado da ocupação do espaço público e das fachadas dos edifícios pelos comerciantes, implicará por certo alguma resistência à adoção de soluções alternativas. Esta situação apenas poderá ser ultrapassada com um diálogo direto com todos os agentes implicados nesta questão. Por este motivo, mas sobretudo pela necessidade de envolver e sensibilizar toda a comunidade para execução do Plano, o Gabinete pode coordenar a realização

---

<sup>18</sup> PEREIRA, Susete Maria da Silva (2005) - *Manual de reabilitação: entendimento, sensibilização e divulgação das intervenções no centro histórico*. Coimbra: [s.n.], 2005. Prova Final de Licenciatura apresentada ao Departamento de Arquitetura da FCTUC.

de plenários ou outro tipo de eventos que possibilitem a partilha e discussão de pontos de vista.

Este tipo de ações tem enquadramento no segundo domínio de competências do Gabinete, no qual estarão integradas as que se reportam aos aspetos funcionais, socioeconómicos, culturais e demais quadros de desenvolvimento urbano que, no seu conjunto, têm objetivos que estão para lá da dimensão física do património urbanístico, mas que têm uma importância capital para a sua integração nas políticas urbanas locais.

Neste domínio têm especial importância a gestão do sistema de perequação preconizado pelo Plano, a criação de parcerias entre a Câmara Municipal e agentes privados e o apoio ao estabelecimento de parcerias entre privados. Aliás, estas questões devem merecer uma atenção prioritária do Gabinete, dada a sua competência para regulamentar e administrar o funcionamento do Fundo de Compensação — elemento fulcral da implementação do Plano —, bem como para criar bases para a execução de algumas das suas propostas estruturantes, como é a requalificação da Baixa-Mar e a revitalização da Rua da Princesa.

Aliás, as primeiras iniciativas a levar a cabo pelo Gabinete, devem ser a realização de ações de divulgação e informação para:

- a) expor detalhadamente os procedimentos do sistema de perequação adotado;
- b) apresentar simulações de intervenções na Zona Envolvente que ponham em confronto as vantagens e as desvantagens entre a associação de proprietários de quarteirões e o emparcelamento dos seus lotes, por um lado, e a intervenção casuística e individual, por outro.

Como se depreenderá desta enumeração de ações a desenvolver pelo Gabinete neste domínio de competências, além do necessário apoio jurídico-administrativo para a regulamentação do Fundo de Compensação — a realizar com recurso aos quadros técnicos da Câmara Municipal, com a extensão do protocolo com o CEDOUA ou outra unidade de I&D — será de prever um apoio continuado desta especialidade, numa modalidade a decidir em função da avaliação de necessidades futuras.

## Sobre algumas atividades

### a) Gestão urbanística

Além da avaliação de processos de intervenção no edificado — de iniciativa pública ou privada — e da concessão de licenças e autorizações, a gestão urbanística a assegurar pelo Gabinete deve compreender: a supervisão de obras; a elaboração de documentos técnicos para intervenções no edificado; a coordenação de processos e de candidaturas para subvenções; a atribuição de incentivos; o funcionamento do Fundo de Compensação; a elaboração de projetos e supervisão de obras de requalificação do espaço público e a organização de candidaturas a programas de financiamento do Estado ou da União Europeia.

### b) Organização de Plenários

Entre as atividades iniciais do Gabinete, devem ser assumidas como prioritárias as que se destinam ao estabelecimento de canais de comunicação com residentes, comerciantes e entidades prestadoras de serviços. Tal será o caso da organização de plenários ou de outro tipo de eventos dedicados a ações de sensibilização, divulgação e informação.

### c) Sítio da Internet

Plataforma a criar com conteúdos que, além das normais informações do foro administrativo — horários, contactos, atendimento e formulários —, divulguem documentos que compõem o Plano e demais elementos que vierem a ser criados pelo Gabinete, nomeadamente:

- informação histórica do Núcleo Pombalino, com simulações em realidade virtual;
- informação estatística relativa a indicadores de intervenção;

- informação sobre subsídios, subvenções e taxas;
- bases de dados relativas à implementação e execução do sistema de perequação adotado;
- *Guia para as Intervenções Particulares no Núcleo Pombalino e Zona Envolverte*;
- acordos e parcerias estabelecidos.

d) Guia para as Intervenções Particulares no Núcleo Pombalino e Zona Envolverte

Documento a ser elaborado pelo Gabinete com o apoio da Comissão Consultiva e dos autores do Plano ou de entidade(s) contratada(s) para o efeito e sob sua coordenação. Deverá ser disponibilizado no sítio da *Internet* e produzido também num formato editável que permita a sua distribuição gratuita.

e) Incentivos e Penalizações

O Gabinete poderá promover um conjunto de medidas do tipo “*sticks & carrots*” que procurem premiar as intervenções de qualidade e penalizar as que vão contra o espírito do Plano. Estas medidas podem incluir: a realização de concursos que distingam as melhores intervenções; o fornecimento de alguns materiais de construção e de acabamentos a título gracioso; a criação de medidas excecionais de apoio à intervenção do edificado de iniciativa privada; o exercício do direito de expropriação ou imposição de obras coercivas no caso de ruínas, podendo estipular-se critérios diferenciados para todas as medidas, em função das oito classes de edifícios estabelecidas pelo Plano.

f) Estabelecimento de Acordos e Parcerias

O Gabinete deverá procurar estabelecer acordos com entidades que sustentem a implementação de intervenções de iniciativa pública

para a requalificação ambiental da sua área de intervenção, bem como com entidades que se possam constituir como parceiros estratégicos para a realização das propostas estruturantes do Plano. Para isso poderão ser estabelecidos acordos e parcerias com empresas prestadoras de serviços públicos de redes com infraestruturas na área de intervenção do Plano, com empresas do setor da construção civil e fornecimento de materiais de construção ou ainda, com o setor da banca.

g) Homologação de empresas de construção

O Gabinete pode gerir um sistema de homologação de empresas do ramo da construção civil, em função da qualidade das intervenções que estas forem realizando na área de intervenção do Plano. No âmbito deste regime de homologação, o Gabinete poderá promover igualmente a realização de sessões de formação dirigidas a técnicos dessas mesmas empresas.

h) Seminário(s) sobre Gestão de Centro Históricos

A par de iniciativas de cariz cultural dirigidas ao público em geral, o Gabinete pode assumir a organização de eventos exclusivamente dedicados àquela que será a sua principal missão, tendo em conta que esta temática tem vindo a assumir novos contornos e uma expressão nunca antes vista no contexto português, em grande parte justificável pela sucessiva criação de SRU, desde a publicação do Decreto-lei nº 104/2004. A realização deste tipo de eventos fará tanto mais sentido quanto maior for a qualidade dos eventos que organizar e dos especialistas que convidar. No contexto internacional, merecem especial referência Eusébio Leal Spengler, diretor da *Oficina del Historiador de la Ciudad de Habana*, e Robert Pickard, coordenador da *Legislative Support Task Force* do programa técnico de cooperação e consultadoria para a conservação integrada do património cultural no Conselho da Europa (2001). No contexto nacional,

deve ser dada uma atenção especial às SRU que desenvolvam as suas atividades em concertação com instrumentos de gestão territorial e em articulação com unidades de I&D, com méritos reconhecidos nesta matéria.

i) Regulamento de Publicidade

Documento cuja elaboração deve ser uma oportunidade para uma articulação eficaz com proprietários de estabelecimentos comerciais e demais entidades interessadas.

j) Loja do Núcleo Pombalino

O Gabinete poderá igualmente administrar uma “Loja do Núcleo Pombalino” criando, por exemplo, receitas próprias com a comercialização de produtos relacionados com a história de Vila Real de Santo António.

k) Exposições

Em colaboração com o Arquivo Histórico da CMVRS, o Gabinete poderá coordenar a criação de uma exposição permanente e de exposições itinerantes relativas ao Plano Pombalino de Vila Real de Santo António e ao seu significado no âmbito do Universo Urbano Português.





PARTE IV.

## PROPOSTA(S)

Questões de pormenor no planeamento da salvaguarda  
(AGOSTO DE 2006)

Áreas Urbanas para (re)Habilitar as relações entre  
Cidade e Património?  
(JULHO DE 2010)

[(Re)Habilitar Santa Maria]<sup>2</sup> = Salvaguarda<sup>2</sup> + Desenvolvimento<sup>2</sup>

Um parque mineral?  
(MARÇO DE 2007)



# Questões de pormenor no planeamento da salvaguarda<sup>□</sup>

Mais ação do que reflexão

Um dos traços caracterizadores dos processos de reabilitação urbana em Portugal e da integração dos valores culturais do património urbano que, na maior partes dos casos lhes estão associados, é o facto de a ação suplantar a reflexão teórica que à partida lhe poderia, ou deveria mesmo, corresponder. Paradoxalmente, a prática tem, no nosso caso, mais expressão do que a teoria, embora não sejam conhecidos com o rigor que lhes é devido, os resultados de todas as experiências que se foram implementando ao longo de três décadas, com a exceção de um ou outro caso, como os de Évora ou Guimarães, em virtude da maior divulgação das experiências de planeamento e gestão dos respetivos centros históricos.

Certamente que não identificaria qualquer sintoma de inoperância nesta política (ou cultura?), orientada para a “prioridade” da intervenção se, mesmo sem o conhecimento rigoroso dos sucessos e insucessos dessas experiências, não tivesse a noção da visibilidade que tem assumido nos últimos anos a questão da reabilitação das áreas urbanas que, mais por comodidade do que por rigor, chamamos centros históricos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sobretudo desde a publicação do Decreto-lei n.º 104/2004 de 7 de Maio, na esteira do qual vêm sendo divulgadas as primeiras iniciativas das Sociedades de Reabilitação Urbana entretanto constituídas, mas também com anunciadas reformas de legislação e de organismos tutelados por diferentes Ministérios cujas esferas de ação têm implicações diretas na implementação de políticas de reabilitação urbana. No primeiro caso é de referir o Novo Regime do Arrendamento Urbano em vigor desde 28 de Junho de 2006, pela importância que poderá assumir na “autorregeneração” das áreas urbanas degradadas, assim como pela complexa teia de relações que estabelece com o quadro de atuação das Sociedades de Reabilitação Urbana, mas também dos fundos de investimento e do financiamento e crédito bancário.



—  
Texto de Maio de 2006 resultante da comunicação “A questão do pormenor no planeamento da salvaguarda” apresentada nas *Conferências de Torres Vedras sobre Reabilitação e Revitalização dos Centros Históricos*, organizadas pela Câmara Municipal de Torres Vedras. O texto foi publicado pela *Revista do Centro Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 17, Ano IX – 1.06, CEDOUA, Coimbra, pp. 35-40.

A justificação para esta inoperância é naturalmente complexa e da mesma ordem de grandeza de todas as atividades de gestão urbana que podemos associar ao “governo das cidades”. Ainda assim, destaca-se este desequilíbrio entre a ação e a reflexão como a razão que melhor sintetiza essa inoperância. Ação e reflexão que entendo num sentido suficientemente lato que permita refletir sobre questões de âmbitos tão diversos como o dos conceitos, metodologias e princípios de atuação sobre (e com) o património urbano, ou como o dos instrumentos jurídicos e dos dispositivos administrativos que, de uma ou de outra forma, enquadram as experiências de reabilitação urbana no contexto português.

Uma das questões que resulta deste desequilíbrio — e que melhor o representa — é a recorrente associação do conceito de reabilitação urbana a uma prática que, na verdade, se fundamenta numa política de intervenção cuja prioridade é a reabilitação arquitetónica e a requalificação do espaço público, com maior ou menor incidência de motivações de ordem social. Significa isso que existe ainda uma grande distância entre o entendimento deste conceito, desenvolvido desde os anos setenta do século xx numa vasta bibliografia e sintetizada em cartas e recomendações de organizações internacionais — o plano da reflexão<sup>2</sup> — e a respetiva incorporação desta problemática nas políticas culturais e do ordenamento do território — o plano da ação<sup>3</sup>.

Se, por um lado, as razões que explicam esta distância se prendem com o tempo necessário e natural para se realizarem reformas de estruturas administrativas, de dispositivos legais, de formação técnica e de tantas outras necessárias para instalar novas práticas, por outro,

---

No segundo caso, duas das anunciadas reformas respeitam ao Instituto Nacional da Habitação (INH) e ao papel que poderá vir a assumir numa nova política de reabilitação urbana; ao Instituto Português do Património Arquitetónico (IPPAR), ao Instituto Português de Arqueologia (IPA) e à Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), pela influência determinante que têm na gestão do património urbano nos centros históricos.

<sup>2</sup> Designadamente na Carta Europeia do Património Arquitetónico, adotada em 26 de Setembro de 1975 pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa, posteriormente proclamada no Congresso sobre o Património Arquitetónico Europeu (21 a 25 de Outubro de 2005), do qual emanou a Declaração de Amsterdão que complementa e reforça os princípios da conservação integrada definidos naquela Carta.

<sup>3</sup> Para um balanço da evolução do conceito, âmbito e objetivos da reabilitação urbana, veja-se PINHO, Ana Cláudia (2005) – *O papel da reabilitação no planeamento e nas políticas urbanas. A visão do Conselho da Europa*. [Em linha] [Consult. 01-03-2005]. Disponível em [http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/org/8\\_LNEC.pdf](http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/org/8_LNEC.pdf), texto de opinião remetido ao fórum da iniciativa da Ordem dos Arquitectos “A cidade para o cidadão. O planeamento de pormenor em questão”, Lisboa, 3 e 4 de Março de 2005.

é na falta de uma cultura de avaliação e de monitorização das ações que têm vindo a ser levadas a cabo nestes domínios que identifique a resistência à criação de um discurso próprio para a reabilitação urbana. De facto, os princípios de atuação em áreas urbanas históricas, devedores de uma filosofia de salvaguarda do património cultural que não acompanhou o movimento histórico de extensão da sua abrangência, desde o monumento singular ao património urbano, centram-se ainda numa visão redutora que isola os bens que pretende proteger.

Aliás, o próprio conceito de património urbano é igualmente indutor de alguns equívocos, porquanto surge recorrentemente associado apenas à salvaguarda da “imagem da cidade”, reduzindo a sua história a um facto e assentando no pressuposto de que existe uma outra cidade que não é histórica e que jamais o será. Mais, assenta no pressuposto de que uma deve ser protegida da outra, contrariando o sentido que lhe atribuiu Gustavo Giovannoni que, segundo Françoise Choay, foi quem usou pela primeira vez a designação de património urbano para se referir aos conjuntos urbanos antigos.<sup>4</sup> Ora, quando os bens patrimoniais a salvaguardar e a valorizar nos remetem para uma escala e complexidade urbana, os princípios que devem orientar qualquer atuação não podem ser estabelecidos à margem das dinâmicas de desenvolvimento e transformação urbana.

Daí a importância de se avaliar, com rigor, até que ponto o princípio ainda dominante da estrita proteção do património não explicará a degradação do tecido urbano e social de muitos dos nossos centros históricos.<sup>5</sup>

Porém, no contexto português não só não é feita essa avaliação e monitorização dos instrumentos de planeamento, como se está longe de ser expressiva a produção de trabalhos científicos que reflitam

---

<sup>4</sup> Refiro-me a GIOVANNONI, Gustavo (1931) – *Vecchie Città ed Edilizia Nuova*, Torino: Città Studi Edizioni, 1995. O “axioma” de Giovannoni (1931:8) “...non esistono città interamente vecchie, come non esistono città interamente nuove” dá bem conta da percepção que tinha do fenómeno urbano como processo histórico de formação e transformação. Ainda que algumas das suas ideias se fundamentassem numa distinção entre a “cidade velha” e a “cidade nova”, a conservação do património urbano não era sinónimo de simples proteção da sua memória, antes procurando integrá-lo numa prática urbanística que deveria lidar com a escala territorial — a gestão de redes de comunicação e transportes — e com a escala do espaço urbano polinuclear, procurando-se o descongestionamento das áreas antigas com uma distribuição equilibrada de funções que se traduziriam no seu “descentramento”. Cfr. (CHOAY, 1992:169-74) e (ROSA, 1998:23-33).

<sup>5</sup> Por sua vez, estes equívocos são bem representados pelas políticas culturais para o património urbano, designadamente na dificuldade de compreensão de que se está perante uma questão de planeamento

sobre a prática da reabilitação urbana integrada ou da conservação integrada, para usar a terminologia dos documentos doutrinários internacionais.<sup>6</sup>

De facto, se no contexto internacional existe desde o final da década de 1960 uma profícua produção teórica bem como uma prática efetiva e efetivamente divulgada<sup>7</sup>, em Portugal, a “bibliografia” existente é reduzida e a produção teórica é em grande parte constituída por artigos de opinião, comunicações ou relatos de experiências em

---

e gestão urbana que não tem tradução apenas num instrumento que se convencionou chamar plano de salvaguarda, cujo enquadramento jurídico surgiu em Portugal, pela primeira vez, na Lei de Bases do Património de 1985, integrando um conjunto de conceitos e princípios já presentes na Convenção de Granada (1985).

<sup>6</sup> Não tenho conhecimento de qualquer monografia portuguesa publicada até à data que ensaie uma síntese ampla em torno da relação entre a salvaguarda do património urbano e o planeamento e ordenamento do território. Existe um documento resultante de um projeto de investigação de 2004/2005 intitulado *Requalificação e Revitalização dos Centros Históricos*, financiado pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e desenvolvido no âmbito de um protocolo celebrado entre o Instituto Superior Técnico e a Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, sob coordenação dos Professores Doutores António Lamas, Teresa Heitor e Eduardo Brito Henriques, cuja publicação estava prevista, mas que até à data não se concretizou. Ao nível da produção de teses apresentadas ou reconhecidas em universidades portuguesas até 2005, os trabalhos que identifiquei com estas características são: BOAVIDA-PORTUGAL, Luís Manuel Gomes (2003) — *Os centros históricos numa estratégia de conservação integrada. Contributos para o estudo do processo urbano recente do centro histórico de Évora*. Évora: [s.n.] Tese de Doutoramento em Conservação do Património Arquitetónico apresentada à Universidade de Évora; HENRIQUES, Eduardo Brito (2003) — *Cultura e território, das políticas às intervenções. Estudo geográfico do património histórico-arquitetónico e da sua salvaguarda*. Lisboa: [s.n.], Tese de Doutoramento em Geografia Humana apresentada à Universidade de Lisboa; SANTOS, Sofia da Silva (2003) — *Política urbana e competitividade das cidades. A proteção e a valorização do património urbano em Lisboa*. Lisboa: [s.n.]. Tese de mestrado em Geografia Urbana apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa; MEIRELES, Maria João L. D. Leão de (2001) — *A reabilitação como processo de desenvolvimento local*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Mestrado em Reabilitação de Arquitetura e Núcleos Urbanos: Universidade Técnica de Lisboa; FLORES, Joaquim A. de Moura (1998) — *Planos de Salvaguarda e Reabilitação de Centros Históricos em Portugal*. Lisboa: [s.n.], 2 vol. Tese de Mestrado em Reabilitação da Arquitetura e Núcleos Urbanos da Universidade Técnica de Lisboa. A este conjunto juntam-se uma série de trabalhos com enfoque sobre casos de estudo: MIRA, Paula Cristina R. C. Conduto (1999) — *Contributo para a conservação do património urbano de Moura. Análise morfo-tipológica e da imagem urbana no espaço intramuros do castelo e no bairro da judiaria*. Évora: [s.n.]. Tese de Mestrado em Recuperação do Património Arquitetónico e Paisagístico apresentada à Universidade de Évora; BICHO, Susana Maria Q. M. Mendes (1999) — *A Judiaria do Castelo de Vide. Contributos para o estudo na ótica da conservação do património urbano*. Évora: [s.n.]. Tese de Mestrado em Recuperação do Património Arquitetónico e Paisagístico apresentada à Universidade de Évora; MOREIRA, Margarida Paulo P. C. (1995) — *Conservation of an urban historic centre. A study of downtown pombaline Lisbon*. York: [s.n.]. Tese de Doutoramento apresentada à University of York com equivalência reconhecida na Universidade Técnica de Lisboa; INFANTE, Sérgio J. C. (1992) — *Conservação e Desenvolvimento*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Doutoramento em Arquitetura e Urbanismo apresentada à Universidade Técnica de Lisboa; CORREIA, João Rosado (1989) — *Monsaraz e o seu termo: plano de salvaguarda / uma estratégia de desenvolvimento*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Doutoramento em Planeamento Urbanístico apresentado à Universidade Técnica de Lisboa; PEDRO, Lina Fernanda (1989) — *An alternative approach to housing rehabilitation in historic areas. A case study in Mouraria*, Lisbon. Newcastle: [s.n.]. Tese de Doutoramento apresentada à University of Newcastle Upon Time com equivalência reconhecida na Universidade Técnica de Lisboa.

<sup>7</sup> Com maior expressão, entre nós, das experiências italianas, francesas, inglesas e, mais recentemente espanholas.

processos de reabilitação urbana. Aliás, este défice é extensível ao campo disciplinar do urbanismo no seu todo, começando agora a ser contrariada com alguma visibilidade, com a criação de licenciaturas e cursos avançados nas áreas do Urbanismo, Planeamento e Gestão Urbana, mas também com a criação de associações profissionais que procuram promover com alguma regularidade a realização de fóruns e publicações dedicados ao tema genérico do planeamento e gestão da cidade existente.

Esta situação é reveladora da cultura dominante que temos no que diz respeito à reabilitação urbana em Portugal. Uma cultura aparentemente enérgica, orientada para a prática, para a ação, mas que na verdade fica aquém dos resultados desejáveis para os nossos centros históricos, porque se trata de uma cultura baseada em intervenções casuísticas resultantes de um entendimento da cidade como uma soma de espaços e de edifícios.

Trata-se de uma cultura há muito enraizada entre nós e que se revela em várias facetas:

- no princípio básico de que se deve conservar o que é antigo, muitas vezes apenas porque é antigo ou porque é um modo de “fintar” a mudança, pois nem sempre quando se muda, se muda para melhor...;
- no investimento na requalificação de espaços públicos, na esperança de que estas transformações contagiem as envolventes e que a restante regeneração do tecido urbano e social aconteça por si própria;
- em intervenções que se pretende que sejam “paradigmáticas” para “salvar” a cidade com a arquitetura, seja com novas construções, seja com a transformação de pré-existências;
- nas obras sem desígnio, naquelas obras que Paul Valéry dizia que eram “mudas” e que de nós não merecem senão desdém.

## Sobre a cultura dominante

Entendo, pois, que é necessário rebater um certo “vício de forma” que invariavelmente confunde, por um lado, a intervenção nos

centros históricos com a reabilitação arquitetónica e a com requalificação do espaço público como se fossem um fim em si mesmo e, por outro, o Plano de Pormenor de Salvaguarda como se fosse o único instrumento para uma proteção e valorização planeada e integrada do bem cultural em presença nestas áreas urbanas.

É importante ressaltar que é exatamente esta figura de planeamento que a atual Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural prevê, no seu artigo 53.º, enquanto instrumento para a proteção do património imóvel classificado. Mais importante ainda, é o facto de ter sido recentemente constituída uma comissão para a regulamentação da Lei pelo Ministério da Cultura.

Se, por um lado, constitui motivo de congratulação a possibilidade de a Lei poder vir a ser aplicada na sua globalidade, por outro constitui motivo de apreensão o modo como a proteção e valorização do património urbano vão ser integradas no âmbito vasto do planeamento e ordenamento do território. Sobretudo, se se tiverem em conta algumas propostas para a regulamentação dos Planos de Pormenor de Salvaguarda ou mesmo a regulamentação aprovada pela Assembleia Legislativa Regional dos Açores<sup>8</sup>, que dá uma indicação do rumo que poderá tomar a regulamentação que agora está a ser preparada.

O receio a que me refiro deve-se, claro, a uma diferente visão que tenho do problema.

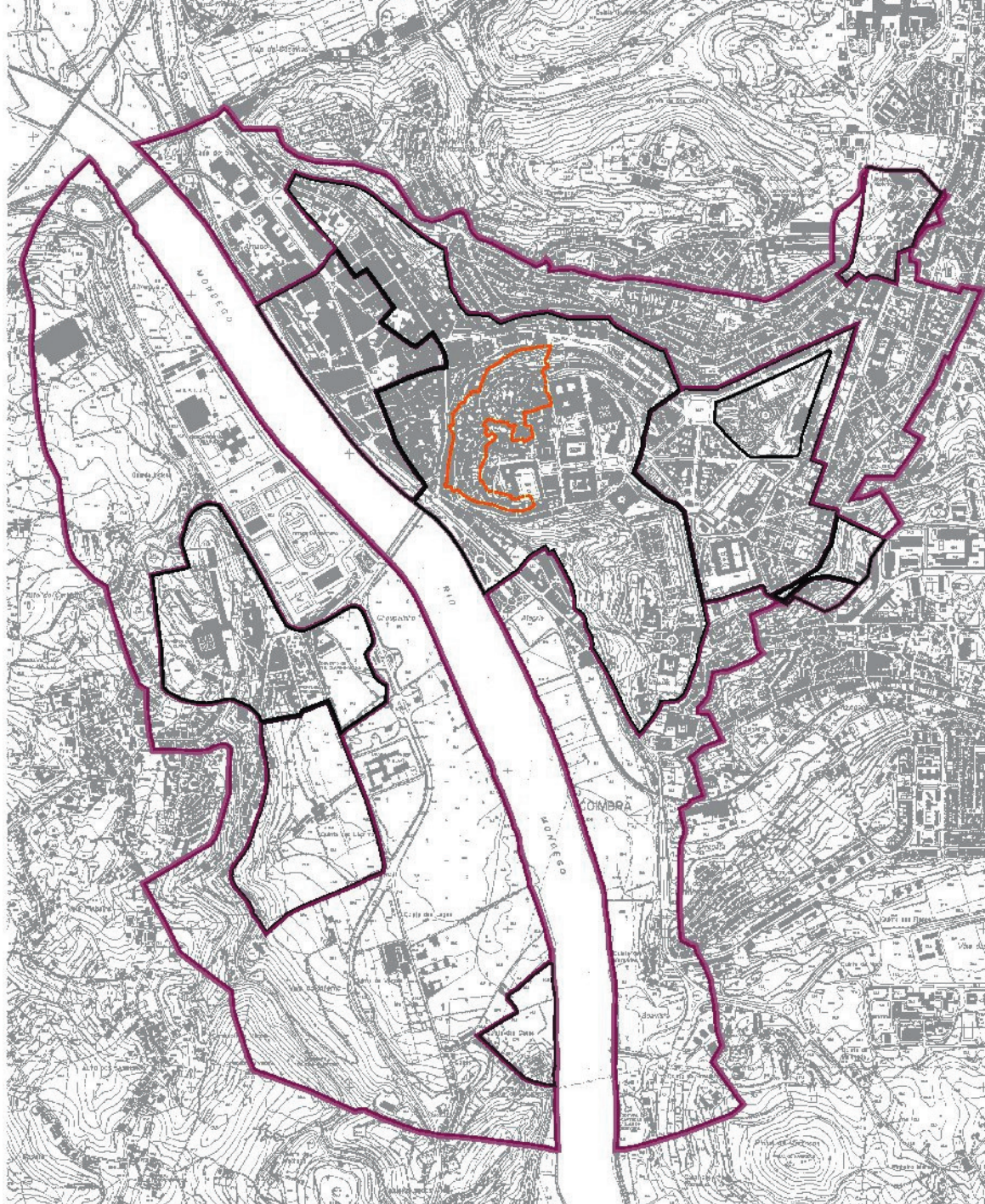
Uma visão que me faz pensar que o “pormenor” é tanto mais valioso quanto maior for a consciência que se tem de como ele participa no “pormenor” ou, usando livremente algumas palavras de Bernardo Secchi (2003:281), a ideia de que “...*qualquer ação pontual e bem delimitada* [em termos físicos, espaciais, económicos e sociais], *deve estar enquadrada por uma visão do futuro desejável e possível para a cidade. E quando digo visão, refiro-me a uma estratégia e não a um plano...*”, como é entendido vulgarmente.

Uma estratégia que estabeleça um rumo assente em consensos culturais, sociais e políticos que permitam tirar partido das dinâmicas de desenvolvimento urbano, essencialmente a nível local, mas também a nível regional e nacional. Não se trata sequer de

---

<sup>8</sup> Decreto Legislativo Regional n.º 29/2004/A.





**Plano Diretor Municipal**

- Centro Histórico    ■ Grau de proteção 1
- Grau de proteção 2    ■ Grau de proteção 3

**Regulamento Municipal**

- ACRRU

Figura 28 — Delimitações do Centro Histórico de Coimbra de acordo com o art.º 56.º do PDM (1994) e da área de abrangência do Regulamento Municipal de Edificação, Recuperação e Reconversão Urbanística da Área Crítica do Centro Histórico de Coimbra (2002). Câmara Municipal de Coimbra. HAFICUH, 2006.

fazer a apologia da reclamada flexibilidade para o modelo de planeamento urbano — que se deseja ter, mas ainda não se tem — mas apenas de defender a necessidade de integrar modelos de gestão nos próprios planos. Aliás, em muitos casos a questão da flexibilidade dos instrumentos de planeamento é, como se sabe, uma falsa questão.

Não há, por exemplo, maior flexibilidade para a intervenção no centro histórico de Coimbra do que aquela que permite o seu Plano Diretor Municipal (PDM). De outra forma não se explicaria, por exemplo, o facto de hoje em dia ser com certeza uma das poucas cidades europeias, se não mesmo a única, onde se pratica o “esventramento” em nome do progresso e da salubridade. Se a flexibilidade recorrentemente reclamada para os instrumentos de planeamento e ordenamento do território diz respeito a uma ginástica fácil para aproveitar oportunidades inesperadas, é bom que estas se realizem no quadro de uma programação prévia e realista que se reporte à cidade no seu todo, para não se correr o risco de essas mesmas oportunidades se transformarem em novos problemas por resolver.

Desse modo, o planeamento urbano para os centros históricos ou, generalizando, para as áreas urbanas consolidadas, é indissociável de uma intensa atividade de gestão. Nestas áreas não há “desenho de chão” a fazer, como lhe chama Nuno Portas evocando também Bernardo Secchi. Não há “cidade nova” a construir, mas apenas “cidade existente” a gerir com a criação de gabinetes específicos para a implementação e execução de planos, com capacidade para se movimentarem entre a Administração Local e as chamadas parcerias público/privado, mas também público/público ou mesmo privado/privado. Sem isso continuar-se-á, como até hoje, à espera que as “coisas aconteçam por si”, o que dificilmente e apenas por grande felicidade coincide com o que a cidade efetivamente precisa.

Para tal, é necessária uma cultura de intervenção na cidade existente que não conceda *a priori* quaisquer privilégios a esta ou aquela área urbana, seja de que ponto de vista for, integrando o centro histórico numa visão de conjunto no planeamento urbano. Um objetivo que jamais será alcançado se também não forem contrariados muitos “tiques” corporativistas que, não obstante servirem pretensamente

um interesse comum — a *cidade* — apenas contribuem para uma dispersão de interesses e de discursos.

Entre nós, ao contrário do que acontece nomeadamente em Itália<sup>9</sup>, alguns destes “tiques” não têm grande visibilidade. Mas existem. Não temos clivagens bem demarcadas que nos dividam entre “conservacionistas” e “intervencionistas” ou não temos, como os designou Renato De Fusco (1999), os partidários do “*dov’era com’era*” de um lado, e os da “*coesistenza*”, do outro. Seja como for, sabemos de antemão que ambas as atitudes padecem do mesmo mal e isso é suficiente para as questionar. Ambas se inscrevem numa abordagem aos objetivos da salvaguarda patrimonial, encerradas num circuito fechado de clichés e aporias que existem desde que existe a própria noção de património — a inserção do *novo* no *antigo*, o restauro estilístico, o restauro científico, o *pastiche*... — e ambas derivam da concessão de um estatuto diferente à “cidade histórica”, como se esta não fosse, como inevitavelmente é, contemporânea.

Como disse há cerca de trinta anos Nuno Portas — que é quem há mais tempo tem vindo a alertar para a necessidade de abandonar o binómio “cidade antiga / cidade nova” e, sobretudo, o pressuposto que lhe está associado de que a primeira deve ser defendida da segunda —, “...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.” (PORTAS, 1981:158)

É verdade que os principais problemas que se podem identificar nos centros históricos — o envelhecimento e abandono de residentes, a degradação física e social e a mono-funcionalização — se explicam em grande parte com o modelo de expansão urbana que tivemos desde a segunda metade do século xx. Foi com esse modelo que se criou e reforçou o binómio centro/periferia. Foi também com esse modelo que se instalou a ideia de que a cidade antiga é um lugar inalterável tendo como consequência, entre outros fatores, o redirecionamento do grosso dos investimentos públicos e privados para as áreas suburbanas e periféricas. Mas existem outras justificações.

<sup>9</sup> Veja-se a “vitalidade” que a questão da inserção de nova arquitetura em contexto urbano antigo tem ainda hoje confrontando RACHELI, Alberto (2003) com CENTRONI, Alessandra (2004).

Uma delas encontra-se nos próprios Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), sobretudo no *boom* da primeira geração de PDM dos anos 90 e na ausência de uma programação que permitisse controlar a expansão e gerir a transformação da cidade existente de um modo equilibrado. No que diz respeito aos instrumentos de planeamento ou a outros dispositivos enquadráveis no âmbito do que venho designando como “planeamento da salvaguarda”, existe um pouco de tudo para a gestão urbana dos centros históricos, desde o excesso de restrição normativa à sua ausência absoluta.<sup>10</sup>

Prescindindo da referência a Évora, caso excecional de integração de uma política de salvaguarda e valorização do seu centro histórico no seu planeamento urbano, menciono alguns casos sem olhar à dimensão ou ao valor histórico e artístico dos núcleos urbanos em causa:

- a) Beja, Ponte da Barca, Figueiró dos Vinhos, Torres Vedras, Arouca, Mértola, Trancoso, Moura, Campo Maior e Santarém têm planos de salvaguarda elaborados antes mesmo dos seus PDM. Tavira tem uma proposta de Plano de Pormenor de Salvaguarda desde 1988 que nunca chegou à fase de aprovação, mas foi sendo usada como documento orientador da gestão urbanística e das intervenções no edificado. Por sua vez, quando os PDM destas cidades foram elaborados, muitos limitaram-se a remeter as intervenções admissíveis nos centros históricos para as disposições constantes nos Planos de Pormenor ou, no caso de Beja, no Plano Parcial de Urbanização;
- b) Braga tem um regulamento municipal de salvaguarda do centro histórico desde 1987, também anterior ao seu PDM, de 1994;
- c) Viseu também tem um regulamento municipal de salvaguarda e revitalização da zona histórica desde 2002, posterior ao PDM, de 1995.

---

<sup>10</sup> As referências aqui feitas dizem respeito apenas ao período a partir do qual se generalizou o pressuposto da salvaguarda das zonas históricas no urbanismo em Portugal. Assim, ainda que se possa considerar o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeiro/Barredo no Porto como uma referência para a prática da reabilitação urbana, reporto-me aqui apenas a uma prática de reabilitação urbana enquadrada por PMOT.

d) Guarda integrou um regulamento para as intervenções no centro histórico no seu PDM, de 1994.

Existe ainda um grande conjunto de planos de nível superior, sobretudo PDM, que delimitaram centros históricos com o princípio genérico da sua conservação e proteção, remetendo a especificação das atuações admissíveis para a posterior elaboração de Planos de Pormenor. É também, a título de exemplo, o caso do PDM de Coimbra, que estabelece como centro histórico todo o perímetro urbano do início do século xx e remete para o desenvolvimento de um Plano de Pormenor uma área com uma dimensão tão grande. Acresce a este caso que desde 2003 existe um Regulamento Municipal de Edificação, Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) da Área Crítica do Centro Histórico de Coimbra que, grosso modo, corresponde à Alta que não a Alta Universitária.

Ao nível das experiências de reabilitação e planeamento urbano com incidência de objetivos de salvaguarda e valorização do património dos centros históricos sabe-se que, embora em Portugal fossem conhecidas ou mesmo “inspiradoras” as referências internacionais de Bolonha, Bath, York, Santiago de Compostela, entre outras, — com o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira Barredo (CRUARB)<sup>11</sup>, no Porto (1975), o Plano Parcial de Urbanização do Núcleo Central Histórico de Beja (1979) e o PDM e o Plano de Urbanização de Évora (1979)<sup>12</sup> — o contexto político, social e económico do final da década de 70, impôs a prioridade da “intervenção” em detrimento da “programação”, instalando uma linha de atuação sobre as áreas urbanas antigas e degradadas que jamais viria a ser abandonada até aos nossos dias.

Trata-se de uma linha de atuação que encara a reabilitação urbana como sendo uma problemática desligada das políticas culturais e de ordenamento do território e que tem como corolário recente as Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU), para as

<sup>11</sup> Organismo criado por despacho conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente de 28 de Setembro de 1974.

<sup>12</sup> O Plano Diretor Municipal de Évora, elaborado entre 1978 e 1979, antes mesmo da existência de diploma legal que viria a regulamentar este instrumento de ordenamento do território, era composto de propostas com escalas de abordagem diferenciadas, incluindo disposições específicas para a salvaguarda e valorização da cidade intramuros, sendo posteriormente fracionado e publicado em Diário da República em 1985 o PDM e o Plano de Urbanização de Évora em 1991.

quais o Plano de Pormenor só é elaborado se for considerado “... *necessário e conveniente...*”<sup>13</sup>, competindo às câmaras municipais a decisão da sua elaboração. Não é com o facto de a elaboração deste instrumento ser facultativa que me interrogo, mas com o facto de se limitar a fazer uma remissão para o “pormenor”, como ocorre com a Lei do Património. Se por um lado se podem criar legítimas expectativas em relação à capacidade de ação das SRU, seja por via de todo o conjunto de dispositivos que visam a agilização de procedimentos, seja por via da articulação com outras reformas legislativas, designadamente com o Novo Regime do Arrendamento Urbano. Por outro lado, confirma-se que se perpetuará a ideia de que estas áreas urbanas podem ser pensadas isoladamente, dado que os respetivos documentos estratégicos se podem limitar a dispor sobre a área urbana que diretamente lhes diz respeito, escusando-se de uma articulação com as políticas urbanas de escalas superiores.

O primeiro plano de salvaguarda aprovado em Portugal data de 1986, embora tenha sido elaborado entre 1979 e 1980, numa altura em que não existia enquadramento jurídico para este instrumento de planeamento, tendo sido publicado em Diário da República como Plano Parcial de Urbanização do Núcleo Central Histórico de Beja<sup>14</sup>. Seguiram-se-lhe Ponte da Barca (1988), Arouca, Figueiró dos Vinhos e Torres Vedras (1992), Moura (1993), Campo Maior (1994), entre muitos outros, contando-se 36 à data, entre Planos de Pormenor e Planos de Urbanização atuantes sobre centros históricos apenas no continente, sendo o último o Plano de Pormenor de Salvaguarda e Reabilitação do Centro Histórico de Monção<sup>15</sup>, de 2005. Se somarmos a este conjunto os regulamentos municipais de salvaguarda e os planos que aguardam aprovação, então pode-se considerar que existe um universo de 51 instrumentos de planeamento ou gestão urbana atuantes em centros históricos.

Ao longo de todo este período tivemos uma série de programas que identifiquei apenas com as suas siglas, dada a extensão dos seus nomes. O FEDER, o PROCOM e o URBCOM são comunitários.

<sup>13</sup> Decreto-lei n.º 104/2004, DR n.º 107, 1.ª Série A, 7 de Maio, art. 12.º

<sup>14</sup> Antes da sua publicação em Diário da República, a proposta do plano foi publicada em 1984 pela Federação das Associações de Estudo, Defesa e Divulgação do Património (MASSAPINA *et al.*, 1984).

<sup>15</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/2005, DR n.º 204, I Série B, (24/10/2005), pp. 6157.

Os programas RECRUA, RECRIPH, REHABITA, SOLARH, PROHABITA<sup>16</sup>, geridos pelo Instituto Nacional da Habitação, e os programas PRAUD e POLIS pela Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. Mas todo este conjunto de iniciativas foi, é e será insuficiente para a reabilitação urbana integrada de que precisamos, por oposição à prática dominante de reabilitação urbana difusa que temos.

Mesmo o enorme esforço financeiro e técnico despendido na elaboração de Planos de Pormenor de Salvaguarda, a maior parte deles realizados no âmbito do PRAUD, corre o risco de jamais ser verdadeiramente compensador. E tal deve-se a várias ordens de razões:

- ao modelo de funcionamento dos seus Gabinetes Técnicos Locais, que muitas vezes são dissolvidos ainda durante as fases de concertação dos planos;
- ao facto de, mesmo nos casos dos planos que chegam a ser ratificados, não existindo um gabinete responsável pela sua implementação e execução, acabarem por ser usados apenas como regulamentos administrativos para o licenciamento de obras;
- ao facto de, por último, a limitação territorial a que estes planos urbanísticos estão fatalmente sujeitos, pouco ou nada lhes permitir para além de regulamentar a reforma de infraestruturas, redesenhar o espaço público e estabelecer classes de edifícios em função da qualidade das suas fachadas.

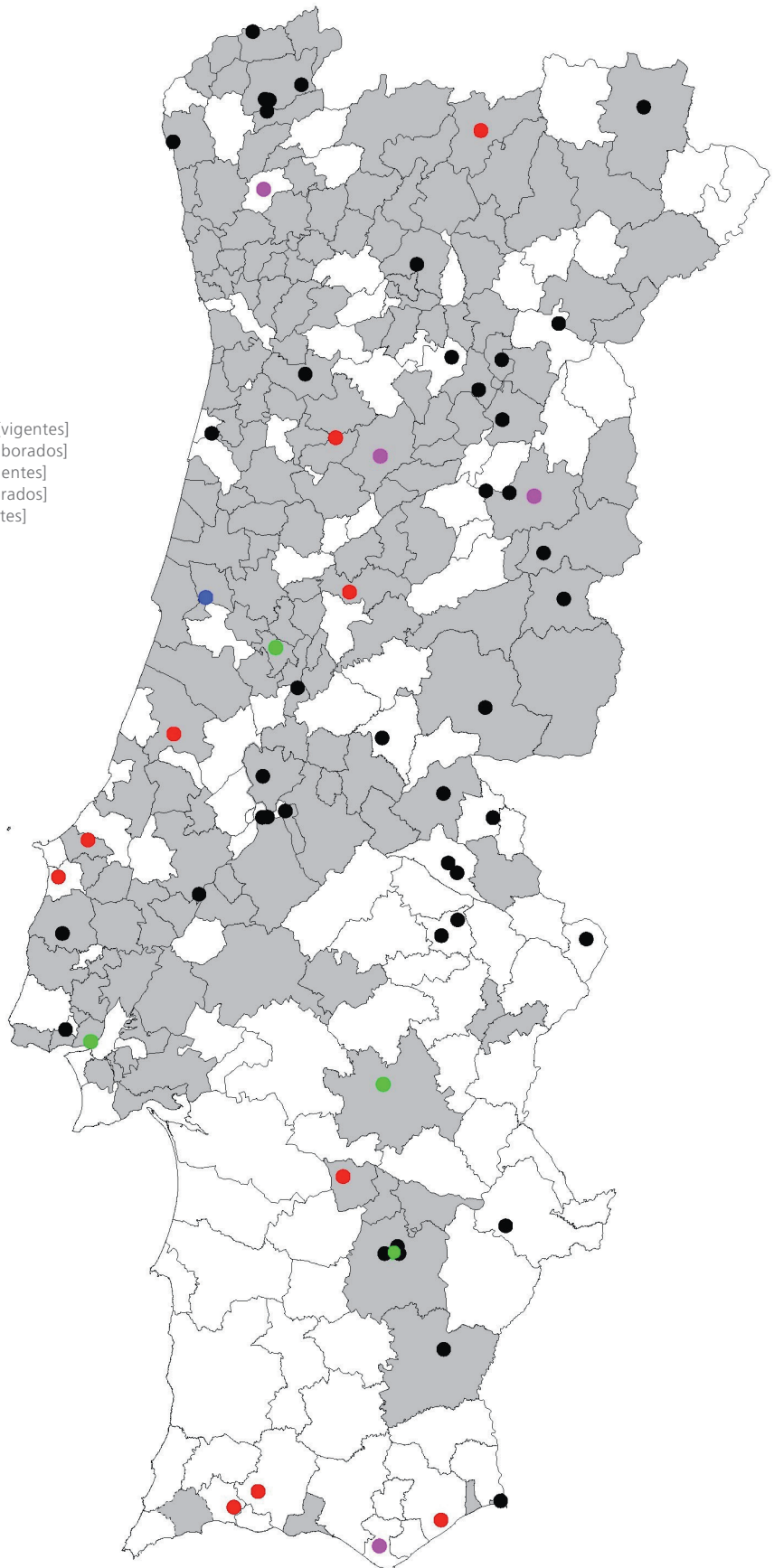
No entanto, foi assim que se instalou, ao longo dos últimos trinta anos, a ilusão de que dotando os centros históricos de Planos de Pormenor ou de qualquer outro instrumento normativo, eles estariam “planeados” quando, na verdade, não estão. Daí o paradoxo. Porque a prática corrente se caracteriza essencialmente por uma reabilitação urbana difusa com ações setoriais, quase sempre limitadas à componente epidérmica do problema, isto é, à (re)qualificação do espaço público e à reabilitação arquitetónica.

---

<sup>16</sup> Aos quais se juntam o IAJ e outros planos de comparticipação de rendas.

Figura 29 — Distribuição geográfica dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e Regulamentos municipais com áreas de intervenção em contextos urbanos históricos (1986-2006), sobreposta à identificação de PDM em revisão em 2005. DGOTDU. Adelino Gonçalves, 2006.

- Regulamentos Municipais [vigentes]
- Planos de Urbanização [elaborados]
- Planos de Urbanização [vigentes]
- Planos de Pormenor [elaborados]
- Planos de Pormenor [vigentes]





A esta prática acresce o facto de termos da parte da tutela da Cultura, pouco mais do que uma política de proteção de bens culturais imóveis assente na sua “classificação” e, sobretudo, numa visão restrita do património urbano enquanto somatório de monumentos e de edifícios de interesse público ou municipal. Não se espera do Ministério da Cultura que sejam resolvidos os problemas de financiamento para a conservação e valorização dos centros históricos. Mas espera-se seriedade e coerência, desde o seu órgão máximo até às delegações regionais do Instituto Português do Património Arquitetónico.<sup>17</sup> Da tutela da Cultura espera-se uma orientação ou, quando muito, contributos válidos para instalar uma nova atitude na prática da reabilitação urbana dos centros históricos, pois é de uma questão cultural e de mentalidades que se fala, quando se fala de património urbano.

### Sobre uma cultura necessária

A ampliação do conceito de património até escalas urbanas e territoriais não foi acompanhada por uma sistematização teórica emanada do campo disciplinar do urbanismo ou de qualquer outro campo disciplinar, que impeça que se olhe a cidade como uma soma de partes e para o centro histórico como um “retrato” ou uma coisa pitoresca. A expressão territorial que as áreas urbanas periféricas têm atualmente exige, por si só, o reequacionamento das políticas urbanísticas, não só para o centro histórico, como para toda a complexidade de relacionamento com os outros “centros” que compõem a cidade policêntrica contemporânea.

Mesmo reconhecendo as diferenças evidentes entre o tecido urbano da cidade consolidada e compacta — a cidade de génese medieval que cresceu com os impulsos dos séculos XVII a XIX — e o das áreas suburbanas e periféricas, é artificial e contraproducente confinar a

---

<sup>17</sup> Lembro, por exemplo, que aquando da discussão parlamentar da proposta de Lei de Bases do Património Cultural, o ministro José Sasportes disse que ela seria globalmente regulamentada de acordo com o prazo que estabelece — um ano —, como até podia abreviar-se esse prazo, se tal fosse necessário. Cfr. *Debate parlamentar da proposta de lei 39/VIII – Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural*. Diário da Assembleia da República n.º 36, I Série, 6/1/2001, p. 18.

sua gestão urbana a instrumentos que imponham limites administrativos que, do ponto de vista histórico, têm de ser forçosamente considerados artificiais.

Todas as fundações urbanas evoluíram na dependência de um território periférico.

Mas hoje, não só não temos um único “centro”, como a periferia se tornou indefinida e difusa. Não só é necessário pensar sobre o que pode ser “...*centro no Centro Histórico...*” (DOMINGUES, 2006), como é também fundamental perscrutar os processos históricos que nos conduzam à compreensão das transformações urbanas dando protagonismo ao urbanismo e, por essa via, identificar o património urbanístico que nos permita ancorar os processos de salvaguarda e reabilitação.

Temos pois, que construir outro “discurso”. Um discurso mais próximo de uma cultura que valorize o urbanismo, que “valorize e proteja” os momentos de génese e de transformação física da cidade, questionando a cultura dominante comprometida com uma visão romântica que fez e faz ainda, com que os centros históricos sejam quase só um “estado de alma”, algo como o último reduto de uma identidade que se quer acreditar que existe, para a preservar porque se julga que se está a perder.

Este discurso não se compagina, por exemplo, com a resistência que comumente se oferece à “mudança” com a introdução de nova arquitetura em contextos urbanos antigos, visível na pormenorização que a maioria dos regulamentos dos planos estabelecem para a caracterização formal de fachadas e volumetrias. Entende-se, nesses casos, que quanto maior for o rigor e a restrição normativa, melhor se garantirá a continuidade da imagem dos centros históricos.<sup>18</sup> Contudo, a experiência mostra o contrário. A experiência mostra que as normas impositivas não só não garantem a salvaguarda do património urbano, como contribuem para o seu alheamento relativamente ao resto da cidade.

---

<sup>18</sup> Tendo em conta o anúncio da constituição de uma comissão para a regulamentação da Lei do Património, vale a pena aludir novamente ao Decreto Legislativo Regional n.º 29/2004/A que estabelece o regime jurídico de proteção e valorização do património cultural móvel e imóvel açoriano. De facto, não é só ao nível da regulamentação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território que se coloca a questão da restrição normativa das intervenções sobre o edificado, mas ao nível da regulamentação da própria Lei e, sobretudo, da concertação com o quadro jurídico do ordenamento do território.

No entanto, também não está provado que na ausência de normas restritivas tenham ocorrido saudáveis processos de regeneração e revitalização dos centros históricos. O que se justifica, na minha opinião, pelo facto de ambas as situações padecerem do mesmo tipo de debilidade. Ambas são sustentadas por um conhecimento insuficiente da realidade concreta dos tecidos urbanos ou, pelo menos, de interpretações incoerentes, tanto do ponto de vista histórico, isto é, da história da transformação da cidade, como do ponto de vista do conhecimento das características sociais e económicas ou até do edificado, no presente.

De facto, a grande maioria dos instrumentos de salvaguarda faz apenas incidir a sua regulamentação sobre a caracterização formal do exterior dos edifícios, o que os torna reféns de avaliações posteriores, caso a caso, para identificar as transformações admissíveis ou desejáveis nos interiores e debilita, à partida, a possibilidade de implementar e executar qualquer ação de planeamento e gestão de centros históricos.

Para uma reabilitação urbana integrada é ainda necessário o entendimento de algo a que, na falta de melhor terminologia, podemos chamar a “vocação dos lugares”. Um entendimento que tem pouco a ver com o inventário do património enquanto listagem de objetos a classificar e muito a ver com o modo como esse património foi respondendo às solicitações a que foi sendo sujeito ao longo da história.

Da avaliação que tenho vindo a fazer sobre os Planos de Pormenor de Salvaguarda em Portugal posso garantir, com alguma segurança, que seria bem mais vantajoso dirigir o esforço despendido em projetos de requalificação do espaço público, ou de outros que dependam apenas da iniciativa da administração pública, para a construção de Bases de Dados e Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

A necessidade de um conhecimento aprofundado da “situação existente” e a versatilidade no cruzamento de informações de bases de dados dos SIG justifica-se, assim, por diversas ordens de razões.

Do ponto de vista da gestão do património cultural e tendo como pressuposto o levantamento global e sistemático do edificado, justifica-se porque os SIG fomentam uma avaliação e identificação mais detalhada dos valores históricos e artísticos e constituem-se como uma plataforma para a criação de consensos entre as autarquias e os órgãos



de representação da tutela da Cultura, no que diz respeito aos valores a proteger e às intervenções admissíveis e desejáveis em cada caso.

Do ponto de vista da gestão urbana, as potencialidades desta ferramenta são quase inumeráveis. Ainda assim, arrisco a apontar algumas, apesar de não serem necessariamente as mais importantes:

- a monitorização e avaliação de planos;
- o apoio à elaboração de planos, visto que a caracterização da “situação existente” assim realizada é permanente e evita o dispêndio cíclico desse esforço, como agiliza o estudo da cidade do ponto de vista das suas “tendências de transformação”;
- o cruzamento de dados que permite responder a um conjunto de questões fundamentais para planear uma reabilitação urbana integrada dos centros históricos, como por exemplo:
  - a) quantos m<sup>2</sup> de habitação podemos ou devemos ter?



Figura 30 — Tavira, Praça da República (a). Beja, Largo de São João (b). Adelino Gonçalves, 2006.

- b) quantos m<sup>2</sup> de construção dedicáveis a equipamentos e serviços temos ou podemos ter?
- c) que tipologias podem ser destinadas a equipamentos e serviços?  
A que tipo de equipamentos e de serviços?
- d) que edifícios classificados podem ser “refuncionalizados”?  
Dedicados a que usos?
- e) quais são os edifícios mais degradados, habitados por residentes com maiores necessidades de apoio social?

Cabe perguntar pois, ainda que seja redundante, como é que se pode resolver o problema dos centros históricos sem planeamento integrado e gestão urbana? Que sentido tem continuar a falar apenas de *arquitetura* quando queremos proteger e valorizar a *cidade*?

## Sobre a prática possível

Pensar no que pode ser “pormenor” no planeamento da salvaguarda é, pois, um dos meus argumentos para identificar as oportunidades de concertação entre os quadros jurídicos da cultura e do ordenamento do território. Não significa isto que ambicione ou defenda a criação de um corpo jurídico específico para uma temática complexa e intersticial que está entre o ordenamento da cultura e a cultura do território. Por planeamento da salvaguarda, entendo que se trata da integração dos objetivos da proteção e valorização patrimonial na prática do urbanismo, o que peca por falta de originalidade, mas que procura situar o problema onde acredito que ele existe: na prática. Entendo também que este conceito se reporta ao planeamento dos meios para alcançar aquele fim, onde têm lugar projetos de investigação que contribuam para o necessário discurso de síntese interdisciplinar dos campos de saber envolvidos, como têm também lugar os necessários contributos ao nível da formação e da informação.

Assumindo estes propósitos, faço o exercício das liberdades que temos, com os instrumentos de que dispomos, evitando soluções de “manual” e generalizando, claro. Errando, portanto.

## Desenvolvimento

O sucesso dos planos de reabilitação e revitalização de centros históricos, tenham ou não uma orientação específica de salvaguarda do património urbano é, em tese, proporcional ao número de fatores de desenvolvimento urbano aos quais se possam associar.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Este princípio foi um dos motores que orientou a elaboração do Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António, desenvolvido pelo Centro de Estudos de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e pelo Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, no âmbito de um protocolo celebrado com a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António em 2003, com a proposta final apresentada à Câmara Municipal e publicada na revista *ECDJ*, n.º 9, Coimbra: dARQ, 2005. Também com este princípio foi criada a cadeira *Património Urbanístico: Salvaguarda em Desenvolvimento*, do curso de Mestrado em Reabilitação do Espaço Construído (2006/2007) dos Departamentos de Arquitetura e Engenharia Civil da FCTUC sob a coordenação de Walter Rossa e com a minha colaboração.

## Oportunidades

A salvaguarda de um bem cultural com expressão e complexidade urbana não se situa, em exclusivo, em qualquer escala de planeamento urbano ou de ordenamento do território. Deve então ser contrariada a ideia de que o planeamento para os centros históricos se pode limitar a um Plano de Pormenor para as áreas urbanas declaradas como tal.

Ao nível dos PMOT, o défice de Planos de Urbanização justifica parte do alheamento recíproco dos centros históricos e das suas coroas urbanas envolventes. Ainda assim, na ausência destes planos intermédios, uma das tarefas essenciais a estimular é a criação de complementaridades entre o centro histórico e estas coroas, avaliando as possibilidades de as realizar mesmo através dos planos existentes.

## Limites

A delimitação de áreas urbanas consideradas como “centro histórico” nas quais vigore qualquer tipo de instrumento de planeamento ou de gestão e execução de planos, deve ser coerente e clara. A revisão de PMOT é uma oportunidade para resolver as contradições que ainda se verificam a este nível, bem como para articular estratégias para a reabilitação e revitalização dos centros históricos nas diversas escalas de planeamento.

Acontece em muitos casos não haver correspondência entre áreas delimitadas como bens culturais a proteger (associadas ou não a unidades de execução) e respetivas servidões administrativas, áreas de intervenção de Planos de Pormenor ou de Planos de Urbanização e áreas de influência de declaração de ACRRU.

## Sticks & Carrots

A declaração de uma área urbana como centro histórico, no âmbito de um PMOT, não implica o acionamento automático de todo um

conjunto de mecanismos legais de que dispomos e que permitem estimular a sua reabilitação e revitalização. Considerando, no entanto, que a reabilitação dessas áreas urbanas é um objetivo estratégico para as políticas de ordenamento do território e para as políticas culturais, o acionamento de alguns instrumentos de execução de planos previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial, poderia decorrer da delimitação destas áreas, quer nos PMOT, quer no âmbito dos processos de classificação patrimonial.

### Reequipamento

O reequipamento dos centros históricos é necessário, não só para os integrar na dinâmica de desenvolvimento global das cidades, como para escapar à tendência homogeneizadora de considerar o turismo a sua “boia de salvação”. Os casos de maior sucesso de “turismo cultural” resultam quase sempre em casos de estudo de um erro de gestão urbana a evitar. Em contrapartida, deve considerar-se que os centros históricos, bem como outros *centros de identidade*<sup>20</sup>, são “âncoras” para o planeamento da cidade na sua globalidade, porque são referências com maiores graus de estabilidade numa vastidão de imponderáveis e de incertezas.

As coroas entre as áreas da génese urbana e as áreas da expansão das últimas décadas do século xx são, em tese, oportunidades para a redefinição ou criação de uma rede de complementaridades funcionais mais equilibrada.

### Mudança

Por si só, a “mudança” não é um problema. O problema é a escala e o ritmo a que essa mudança se processa. O desafio para o

---

<sup>20</sup> Para usar uma expressão de Walter Rossa (2000:40-7) que aponta, mais do que para valores simbólicos e culturais, para o facto de certas áreas urbanas consolidadas e com uma identidade formal facilmente reconhecível, funcionarem como sistemas urbanos que nos permite ancorar uma reflexão necessariamente global sobre a cidade.



“planeamento da salvaguarda” não é o de produzir instrumentos que congelem o tempo na cidade, mas antes o de criar instrumentos que permitam controlar o ritmo da transformação da cidade. É fundamental o conhecimento das lógicas de funcionamento e transformação das áreas urbanas declaradas como centros históricos.

As complementaridades funcionais — habitação/equipamentos/serviços — que coexistiram nestes tecidos urbanos, atingindo graus de equilíbrio (ainda que provisórios), têm de ser reconquistadas e reenquadradas na “rede” de centros da cidade contemporânea. Para tal, é fundamental compreender como é que a cidade de expansão, sobretudo da segunda metade do século xx, desequilibrou estas complementaridades.

## Tempo

É fundamental a consciência de que o horizonte temporal para um processo de reabilitação urbana é o “longo prazo”. Em quase todas as referências internacionais, tem-se verificado que os resultados de uma ação sistemática e continuada de reabilitação e revitalização dos centros históricos, só têm uma expressão aceitável ao fim de cerca de duas décadas (PICKARD, 2001).



# Áreas urbanas para (re)habilitar as relações entre cidade e património? <sup>□</sup>

Simple ou sistemáticas, as operações de reabilitação urbana são (devem ser) integradas

Independentemente das razões ou objetivos que justifiquem a implementação de intervenções diretas 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 respetivas operações urbanísticas de forma acutilante e ágil, mas também tem fragilidades que se revelam, desde logo, nos objetivos que fundamentam essas delimitações e nos modelos de gestão da transformação dos tecidos urbanos existentes.



—  
Texto de Fevereiro de 2010 resultante de uma aula do curso temático O Novo Regime de Reabilitação Urbana, CEDOUA. A aula foi subordinada ao tema Delimitação de áreas de reabilitação urbana e Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana: alguns exemplos e o texto foi publicado pela edição Temas CEDOUA: o Novo Regime de Reabilitação Urbana, CEDOUA, Coimbra, 2010, pp. 75-91.

No caso em apreço, essas fragilidades relacionam-se, acima de tudo, com a possibilidade de as 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 adotado 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;
- se diz respeito a um objetivo 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 adotados, todas as operações urbanísticas que se realizarem no âmbito do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) deverão ter enquadramento nos instrumentos de gestão territorial vigentes. Excetuando Lagos, todos os municípios têm o seu Plano Direto Municipal (PDM) vigente e alguns — não muitos, infelizmente — têm Planos de Urbanização e Planos de Pormenor 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 de a reabilitação destas áreas se refletir noutras áreas urbanas.

No caso das intervenções de reabilitação do edificado, de requalificação de espaços públicos ou de renovação de infraestruturas, os resultados são imediatos ou concretizam-se em períodos curtos ou, pelo menos, não muito longos. Mas essas mesmas transformações que se traduzem em intervenções diretas 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 adoção 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 diretamente visadas.

Embora decorra de vetores 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 atual contexto polinuclear das cidades, ilustra as dificuldades e resistências à prática de uma reabilitação urbana integrada, que se verificam desde que existe esta prática continuada a nível nacional e com o suporte financeiro e logístico de diversos programas de subvenções<sup>21</sup>.

Apesar de 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:

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

<sup>21</sup> 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.

— 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), numa das alusões aos instrumentos de programação.

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, revisão ou articulação de instrumentos de planeamento.<sup>22</sup>

No meu entendimento, este diploma é claro relativamente à apolo-gia 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 adotada (art. 13.º): seja simples — isto é, essencialmente dedicada ao edificado (art.º 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.º 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 adotado, devidamente integradas.

O que este diploma não refere — porque não devia ou não tinha sequer cabimento que o fizesse — é a indicação das escalas urbanas de referência para o enquadramento, articulação e integração dos programas, estratégias ou Planos de Pormenor de

<sup>22</sup> 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 objetivos como a coesão territorial, tal como é previsto no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

reabilitação urbana. No entanto, embora não o faça, nada impedirá que cada município adote 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.<sup>23</sup> 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 adotada (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 redundantes que possam parecer estas referências hoje, a reabilitação urbana era uma problemática considerada a partir de duas ideias-chave:

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

Existem, desde então, correntes de pensamento que defendem que a reabilitação urbana não se traduz apenas em intervenções diretas no tecido urbano das áreas degradadas ou em declínio. Defendem, mesmo, que diz respeito a uma reorientação das políticas urbanas no sentido da requalificação da cidade existente, em detrimento da

<sup>23</sup> 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 SECCHI (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”.

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 trinta 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 que nunca venha a tê-la;
- a *continuidade morfológica*, pois 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, uma vez 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, visto que não têm vínculos definitivos com o tecido urbano.

A reorientação da urbanística no sentido da requalificação da cidade existente implicou, como referiu Bernardo Secchi, alterações das metodologias e das práticas urbanísticas que carecem de uma gestão atenta e dedicada que continuamente avalie e articule vetores de ordem económica, social, cultural, histórica, morfológica e funcional, para sustentar as políticas urbanas de cada lugar. Para,



de acordo com palavras suas, “recuperar a capacidade de ver, prever e de controlar”.

Identificada a importância de estabelecer articulações 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 têm vindo a ser construídas sobre as inércias e sobre as resistências à implementação dessas pontes como prática comum de planeamento e gestão urbanística municipal. 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, confirmam-no a sucessão de programas, diplomas e regimes jurídicos que, há mais de três décadas, instituem a reabilitação urbana como um desígnio nacional. Lamentavelmente, essa sucessão tem vindo a decorrer sem que os resultados diretos das “intervensões reabilitadoras” ou a monitorização dos seus reflexos no desenvolvimento urbano, sejam objeto de estudos e publicações que permitam confrontar os domínios da teoria e da prática urbanística. A falta de interfaces entre a expressão dos objetivos 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 excecional, em todo caso. Porém, a sua revogação não foi antecedida por um estudo publicado que documente uma avaliação desse imperativo a nível nacional e não apenas local.

## 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 académicas e, pontualmente, com experiências de prática urbanística e arquitetónica. O tema em causa, designo-o “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 arquitetónico e urbano.<sup>24</sup>

À imagem das referências feitas atrás 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 objetivo, 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 previstas no Regime Jurídicos dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Não se trata de uma articulação “vertical”, por assim dizer, mas de uma articulação “horizontal” de programas e objetivos 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 objeto a reabilitação urbana e a salvaguarda patrimonial, ou quando são substancialmente dedicados à *“intervenção na cidade existente”* e não à *“...produção urbana de extensão ou criação de novos aglomerados...”*. (PORTAS, 1986:8)

<sup>24</sup> Premissa 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 Arquitetónico (CE, 1975), a Recomendação relativa à salvaguarda e papel contemporâneo das áreas históricas (UNESCO, 1976), a Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitetónico da Europa (CE, 1985) e a Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas (ICOMOS, 1987).

Não entendo que esta associação reflita uma visão do legislador relativamente à implementação das operações de reabilitação urbana e à sua integração nas políticas urbanas locais, preterindo o “por-maior” 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 refletem a preocupação de constituir formas de agilizar a programação e a implementação de intervenções diretas no edificado, no sistema de espaços públicos ou nas infraestruturas.<sup>25</sup> Entendo, além disso, que esta circunstância se traduzirá, por um lado, numa responsabilização acrescida dos municípios e das entidades públicas envolvidas na elaboração de Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), no estabelecimento dos consensos dos quais depende a sua vigência<sup>26</sup>, e por outro, numa manifestação da consideração que fazem das articulações entre o “pormenor” e o “por-maior” (GONÇALVES, 2007:39) no planeamento e gestão da cidade existente.

Relativamente às áreas de reabilitação urbana e subindo no pormenor, este diploma refere que:

- são áreas com sinais de insuficiência ou degradação do edificado e dos sistemas urbanos, que justificam “...*uma intervenção integrada*” (art. 12.º, 1);
- “...*podem abranger [...] áreas e centros históricos, património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respetivas zonas de proteção...*” (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 maioria das áreas de reabilitação urbana que os municípios delimitarem ao abrigo deste regime, coincidirá — parcial ou integralmente — com os (mal) ditos centros históricos.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 de a administração do património cultural indicar claramente as razões de eventuais discordâncias e as alterações necessárias para obter a sua concordância.

Uma das grandes razões que explica esta coincidência reside no modelo de expansão urbana que tivemos ao longo da segunda metade do século passado, no qual o grosso dos investimentos públicos e privados foi direcionado para as áreas suburbanas e periféricas devido, em parte, à generosidade da primeira geração de Planos Diretores Municipais (PDM) na delimitação de perímetros urbanos, à sequente dispersão do edificado e à necessidade de criação e manutenção de infraestruturas (MARQUES *et al.*, 2009:9). Uma outra grande razão que explica esta coincidência, reside no facto de termos desde a década de 1930<sup>27</sup>, uma política cultural para o património edificado com duas características essenciais que, desde então, incide sobre essas áreas urbanas: centrada no objeto arquitetónico — ou, de um modo geral, no edificado — e essencialmente protecionista e segregadora.

Trata-se uma política centrada no objeto arquitetónico, 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 proteção e valorização cultural. Aliás, um dos principais problemas da incidência urbana da lei de bases do património é, como há tempo apontou Walter Rossa (2006:14), 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 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 respetivo núcleo urbano. Com o tempo, esses caminhos foram-se fazendo ruas, largos

---

<sup>27</sup> 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.



Figura 31 — 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.

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 arquitetónicos ainda existentes.

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 proteção e dos Planos de Pormenor de Salvaguarda.<sup>28</sup>

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 proteção destes bens mantém os pressupostos que já constavam na lei de 1985, isto é, o estabelecimento de zonas de proteção automáticas ou de zonas especiais de proteção 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 se*. Neste sentido, é mantida a lógica de subordinação do urbanismo ao património edificado.

No caso das zonas de proteção 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 proteção segue uma regra geométrica pura, alheada das lógicas de composição urbanística.

No caso das zonas especiais de proteção, 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 proteção 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, visto que o seu desígnio protetor se estende ao longo do tempo na malha urbana das cidades, com a soma de

---

<sup>28</sup> Decreto-Lei n.º 309/2009, DR n.º 206 D.R. I Série (23/10/2009), pp. 7975-87

bens culturais imóveis classificados e dos respetivos perímetros de proteção.

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 proteção 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. 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 atuações sobre o edificado e, nalguns deles, redesenhar espaços públicos e programar a reforma de infraestruturas. 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 arquitetónico 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 Arquitetónico<sup>29</sup> em 1975. Este princípio 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.

---

<sup>29</sup> Adotada em 26 de Setembro de 1975 pelo Comité dos Ministros do Conselho da Europa, a Carta Europeia do Património Arquitetónico 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 arquitetónico num quadro de plena vivência e usufruto e nas práticas de planeamento regional e urbano.

## 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 — na importância de estabelecer e manter *interfaces* entre o conhecimento da realidade existente e o planeamento urbanístico ou programação de intervenções diretas, sejam de que ordem forem. 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, dos espaços públicos ou das infraestruturas diz respeito a um manancial de informação relativa a um determinado momento, potencialmente objetiva e quantificável. No entanto, não deve tolher o conhecimento da situação existente de cada ARU em termos dinâmicos, limitando a identificação das necessidades de intervenção, pois estas podem não dizer respeito exclusivamente a intervenções diretas e nem se circunscreverem ao perímetro inicialmente delimitado.

Por razões óbvias, a avaliação das referidas condições físicas é fundamental para programar as operações de reabilitação urbana. No entanto, os resultados dessa avaliação não constituem necessariamente um motivo para subjugar os critérios de cada município na delimitação de ARU ou para estabelecer hierarquias e prioridades de intervenção, quando estão em causa desígnios como a *inclusão social* e a *coesão territorial*. Além desse parâmetro de avaliação, outros devem integrar os fundamentos da delimitação dessas áreas como, por exemplo, a respetiva caracterização sociológica ou a identificação de disponibilidades comerciais e/ou de refuncionalização do edificado.

O conhecimento necessário relativo a cada parâmetro deve, aliás, compreender a identificação e caracterização das tendências e dinâmicas de transformação instaladas. Por isso, o tempo de referência dos estudos analíticos não deve ser apenas o *presente*, pelo que estes devem ser feitos com o apoio de meios de monitorização 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 criação de bases de dados de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e na sua contínua atualização, do que na requalificação casuística do edificado ou de espaço públicos (GONÇALVES, 2007:47-8). Alguns dos argumentos que invoquei para valorizar o uso de SIG e a atualização contínua das suas bases de dados, assentam no facto de evitarem os dispêndios cíclicos da caracterização do existente, sempre que se tenciona perpetrar ou programar qualquer intervenção, bem como no facto 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 respetivos relatórios. Não refere nem sugere que parâmetros ou metodologias devem ser seguidos para concretizar este dever. De qualquer forma, não deixa de ser um contributo para reforçar as pontes entre os domínios da teoria e da prática urbanística, bem como para instalar a ideia de que a reabilitação urbana é um desígnio que deve “começar antes de começar”.



# [(Re)Habilitar Santa Maria]<sup>2</sup> = Salvuarda<sup>2</sup>+ Desenvolvimento<sup>2</sup><sup>□</sup>

*“Nella pianificazione, conservare o costruire sono momenti di un medesimo atto di coscienza, perché l’uno e l’altro sono sottoposti ad un medesimo metodo: conservare non ha senso se non è inteso nel significato dell’attualizzazione del passato e costruire non ha senso se non è inteso come continuazione del processo storico: si tratta di chiarire in noi il senso della storia.”*

Ernesto Nathan Rogers (1958: 292)

A evidência das transformações que ocorrem nas áreas urbanas consolidadas é maior quando resultam de intervenções diretas que visam a consolidação e densificação da sua malha urbana ou a (re) qualificação do edificado e do espaço público, do que quando resultam de intervenções que não incidem nessas mesmas áreas, sejam ou não sejam elas relacionadas com processos de expansão urbana. No entanto, independentemente da sua tipologia e da sua incidência espacial, qualquer um destes tipos de operações urbanísticas constitui uma perturbação das relações dos usos do solo instalados nessas áreas e implica alterações que podem afetar o desempenho de alguns dos seus sistemas urbanos, nomeadamente da rede rodoviária urbana ou das redes de infraestruturas, como as de saneamento, iluminação e abastecimento de água. São, por assim dizer, transformações que não só não têm uma tradução espacial ou formal comparável à das transformações do edificado e do espaço público, como têm também uma ordem temporal de efetivação diferente.

Independentemente da tipologia e da ordem temporal destas transformações, elas não podem deixar de ser tidas em conta quando se entende que é necessário implementar um processo de reabilitação urbana, isto é, quando se entende que é necessário fazer face à perda (ou ausência) de qualidade do edificado e do espaço público



—  
Texto de Novembro de 2010 escrito na sequência da participação no SI\_URB 1 – Seminário Internacional de Reabilitação Urbana do Núcleo Histórico da Vila de Santa Maria, organizado pela Câmara Municipal do Sal e pelo M\_EIA – Instituto Universitário de Arte, Tecnologia e Cultura de Cabo Verde.

e à desestruturação social, cultural e económica de uma cidade. Quando se reconhece, em suma, a necessidade de dar resposta às transformações do quadro económico, social e cultural de um determinado núcleo urbano para habilitá-lo a cumprir o papel que se entende que deve ser o seu nas redes de relações nacionais e/ou internacionais das quais faz parte.

Tendo em conta as diferenças entre os modos como se manifestam as transformações resultantes das intervenções diretas e das indiretas, não causa admiração que sejam mais evidentes as tensões sociais suscitadas pelas intervenções diretas nas áreas urbanas consolidadas, do que as que decorrem dos processos de expansão urbana e dos reflexos que, mais cedo ou mais tarde, têm nessas mesmas áreas. São tensões que se devem, como se sabe, à defesa de diferentes desígnios. Um deles, relacionado com a proteção das dinâmicas sociais, culturais e económicas instaladas e, sobretudo, com a salvaguarda do património arquitetónico e urbanístico. O outro, relacionado com a aspiração política, social e cultural a que se convencionou chamar “desenvolvimento” e que implica a superação de características desconsideradas do quadro social, cultural e económico, assim como de determinadas condições dos espaços urbanos, igualmente desconsideradas.

Dada a diferença dos seus propósitos é comum que o debate suscitado pelas transformações das áreas urbanas consolidadas seja dominado por questões relacionadas com o respeito ou desrespeito dos argumentos de cada um destes desígnios. Estranhamente, é menos comum que esse debate assente na ideia de que estes desígnios, apesar das diferenças estruturais, são componentes da conceção de uma única e mesma entidade — a cidade — e que, como tal, devem ser objeto de ações que as articulem para, dessa forma, serem integradas nos instrumentos de planeamento e gestão urbanística. Quer isto dizer que a indissociabilidade destes desígnios e a necessidade de articular as ações que lhes dão corpo ainda não se vulgarizaram como temas centrais das políticas urbanas e culturais relativas à *intervenção na cidade existente*<sup>30</sup>. Por isso continua a ser comum que a abordagem aos

<sup>30</sup> Alusão a 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'Arquitectura y Urbanisme*, COAC, 155, 1982, pp. 38-40.

propósitos destes desígnios seja feita separadamente e que se considere que as ações que lhes dão corpo são antagónicas ou, pelo menos, de difícil conciliação. Tal é assim desde o nível da organização governativa central e dos respetivos quadros jurídico-administrativos, até ao nível da estrutura orgânica dos órgãos de governo local.

Esta circunstância ajuda a explicar por que é que o planeamento e a gestão urbanística são mais um palco onde se manifestam aquelas tensões, do que um palco onde se procure articular estes desígnios e criar consensos para realizar a demanda superior que é construção da cidade.

Por tudo isto merece especial referência o facto de o Seminário Internacional de Reabilitação Urbana do Núcleo Histórico de Santa Maria (SI\_URB) ter constituído um exemplo de como o planeamento dum processo de reabilitação urbana pode assentar na articulação destes desígnios e ter proporcionado a oportunidade de ensaiar metodologias e princípios que estão consagrados internacionalmente desde a década de 1970, designadamente o facto de qualquer processo de reabilitação urbana implicar o estabelecimento dum modelo de gestão urbanística próprio.

Desde logo, é de salientar o facto do modelo de funcionamento do SI\_URB ter criado condições para que as propostas então desenvolvidas tivessem contado com o envolvimento e participação dos munícipes na sua conceção e, tão ou mais importante, que tivesse sido objeto de debate público. A este respeito importa fazer notar que com este seminário se começou por contrariar a situação (infelizmente) corrente de se remeter a participação e discussão pública dos instrumentos de gestão territorial para uma fase em que as propostas estão finalizadas e já não são alteradas de uma forma substancial. A transparência do processo de reabilitação e a integração dos munícipes de forma ativa foram, aliás, duas questões determinantes nas propostas então elaboradas, na medida em que constituem uma das razões da proposta de que esse mesmo processo seja planeado e gerido por uma ONG. Uma outra razão que sustenta esta proposta deve-se à necessidade de garantir a observância dos dois seguintes princípios que devem estruturar qualquer processo de reabilitação urbana.

## Planeamento

Partindo do princípio de que a reabilitação urbana é essencialmente uma questão de planeamento e não apenas uma questão de intervenções diretas no edificado ou no espaço público, definiu-se um modelo de gestão do processo para o caso de Santa Maria e elencou-se um conjunto de competências da entidade gestora do processo e um conjunto de objetivos que devem ser observados na sua implementação. Procurou-se então tornar claro que esta entidade deve ter competências que assegurem o funcionamento dum modelo de gestão urbanística que é substancialmente diferente dos modelos que se estabeleceram ao longo das últimas cinco décadas e que se caracterizam essencialmente pela avaliação de operações urbanísticas de iniciativa particular. Algumas dessas diferenças devem-se à necessidade de conjugar o planeamento e a execução de intervenções de reabilitação e (re)qualificação do edificado e do espaço público, com programas e ações de cariz social e cultural que possam servir de estímulo para a integrar e (re)enquadrar o núcleo histórico de Santa Maria nas atuais dinâmicas de desenvolvimento da Ilha do Sal.

## Plano(s)

Considerando que a reabilitação urbana é essencialmente uma questão de planeamento e que, enquanto tal, deve ser mediada por instrumentos de gestão territorial, importa ter em conta que não diz respeito apenas a uma das escalas da cascata de planos urbanísticos — desde o Plano Diretor até ao Plano Detalhado —, mas antes a um modelo de gestão que articule de forma transversal os instrumentos em vigor e/ou em elaboração. Como exemplo deste princípio, merecem especial referência a sugestão de princípios norteadores das intervenções no edificado que podem e devem ser integrados em regulamento próprio, assim como a identificação de três eixos urbanos que devem ser objeto de intervenção prioritária ao nível da requalificação do espaço público e da instalação e/ou revitalização de equipamentos coletivos e de serviços.

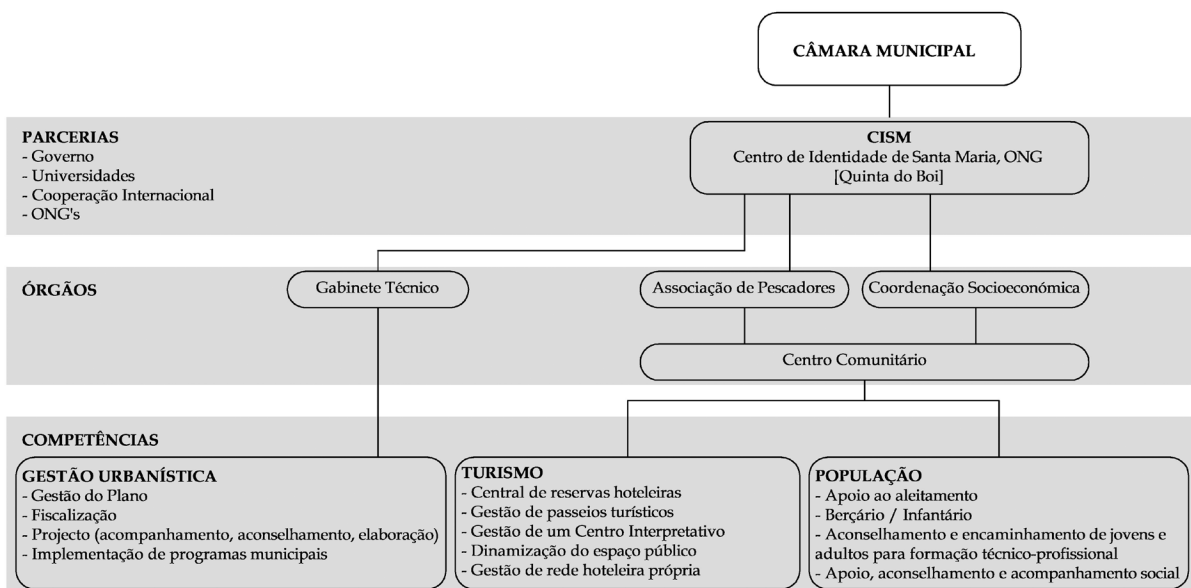


Figura 32 — Estrutura orgânica do Centro de Identidade de Santa Maria, ONG. Adelino Gonçalves, 2010.

Estes três eixos têm em comum o facto de não se circunscreverem ao núcleo histórico de Santa Maria e se desenvolverem perpendicularmente à linha de costa, desde a beira-mar até à área de expansão Norte. O eixo nascente tem a particularidade de ser constituído por uma sequência de espaços públicos e equipamentos coletivos<sup>31</sup> que permitem conformá-lo como o centro cívico de Santa Maria. O eixo central é constituído por outra sequência de espaços públicos e de equipamentos coletivos entre os quais se conta a sugestão da instalação da referida ONG num conjunto edificado da Rua de Catchitcha. O eixo poente constitui a transição entre o núcleo histórico e a área onde estão instalados os grandes equipamentos hoteleiros ao longo da costa poente de Santa Maria.

Em comum, estes eixos têm a característica de carecerem de intervenções conjuntas de (re)qualificação do espaço público e de reabilitação do edificado. Nesse sentido, as propostas elaboradas tornam clara a

<sup>31</sup> Entre os quais se contam o novo mercado municipal, a nova igreja católica, o fontanário, os correios e a delegação da Câmara Municipal.

necessidade de serem feitas abordagens transversais aos instrumentos de planeamento e gestão territorial — existentes ou em elaboração — para implementar ações que integrem o núcleo histórico nas dinâmicas de desenvolvimento e evitem qualquer forma de segregação desta área. O exemplo mais claro desta abordagem integradora do núcleo urbano é dado pela identificação do atravessamento do núcleo histórico feito por cada eixo e das respetivas intervenções de que deve ser alvo, contrariando desse modo a ideia de que esta área urbana é um lugar de chegada ou um lugar de partida. Também exemplificativa dessa abordagem integradora é a proposta da criação e/ou de reforço de relações diretas da urbe com o mar, quer com a criação de novos acessos, quer com a requalificação do único espaço urbano que atualmente reúne essa característica: a “amarração” do pontão.

Embora com propósitos muito diferentes dos originais, o mar continua a ser a base da estrutura económica e social de Santa Maria. No entanto, a conformação urbanística dos usos que agora lhe estão associados é essencialmente constituída por uma sequência de equipamentos hoteleiros que não constitui uma estrutura morfológica com qualidades arquitetónicas e urbanísticas que possam ancorar um desenvolvimento integrado de Santa Maria.

Paradoxalmente, Santa Maria tem as suas evocações urbanísticas do mar concentradas no pontão e no pequeno areal adjacente. Toda a restante extensão da costa está conformada como uma “traseira de mar” em que são poucos os pontos onde a urbe estabelece relações públicas com o mar: a nascente do pontão, a praia oferece uma relação direta com as traseiras de residências; a ponte, a praia oferece uma relação com as traseiras das estruturas hoteleiras, intermediada pelo passeio.

No seu conjunto, todas as propostas elaboradas no SI\_URB dão conta da importância — quiçá, necessidade — de se clarificar e valorizar as relações que este núcleo urbano tem com o mar e avaliar a possibilidade e os meios de constituírem o motor da sua reabilitação e do seu desenvolvimento. Significa isto que Santa Maria não carece apenas de ações concertadas e integradas dirigidas à reabilitação de uma pequena área urbana — no caso do SI\_URB, a Rua de Trás e a Rua de Catchitcha — mas, sobretudo, da instituição e gestão de um processo que a habilite a dar corpo à sua vocação de capital turística, sem esbater os valores sociais e culturais locais.



## Um parque mineral?<sup>1</sup>

Os temas propostos para reflexão na área sul centravam-se no carácter polarizador da Praça Estrela e no potencial renovador das instalações da Enacol. Em ambos os casos considerava-se a possibilidade de propor intervenções de renovação urbana cujo pleno sentido radicaria num grau de formalização que o tempo do 1.º SIRUM jamais permitiria que fosse alcançado. Por isso, o grupo de trabalho refletiu sobre o enquadramento que tais intervenções podiam ter no âmbito de um seminário de reabilitação urbana do Mindelo, bem como sobre o tipo de documentação e comunicação das propostas. Neste último caso, entendeu-se que se devia assumir o “risco do desenho” enquanto ilustração de um caminho possível a desenvolver nas propostas avançadas para a área de intervenção:

- a) a requalificação e integração urbana do Monte;
- b) a reconversão e renovação urbanística das instalações e dos terrenos da Enacol;
- c) a redefinição do carácter da Praça Estrela em relação à globalidade do sistema urbano do Mindelo, associada à criação de um Parque Urbano.

Entendeu-se assim que o importante seria comunicar o essencial das ideias, o que lhes é estruturante, e não o que é circunstancial e carece do exercício do projeto e de um aprofundamento programático que no contexto do 1.º SIRUM apenas ousámos esboçar.

Relativamente ao enquadramento das propostas, só uma abordagem superficial poderia supor que o tema da reabilitação urbana estava deslocado em relação às características desta área de intervenção. Será talvez mais correto dizer-se que o seminário proporcionou um enriquecimento conceptual que não ocorre com a frequência

1

—  
Texto de Dezembro de 2006 escrito na sequência da participação do 1.º SIRUM – Seminário Internacional de Reabilitação Urbana do Mindelo, Cabo Verde, dedicado a explicar as propostas do trabalho desenvolvido pelo grupo que orientei com a arquiteta Sílvia Mocci (Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Architettura) e publicado pela revista *ECDJ*, n.º 10, d'ARQ, Coimbra, Março de 2007, pp. 110-5.

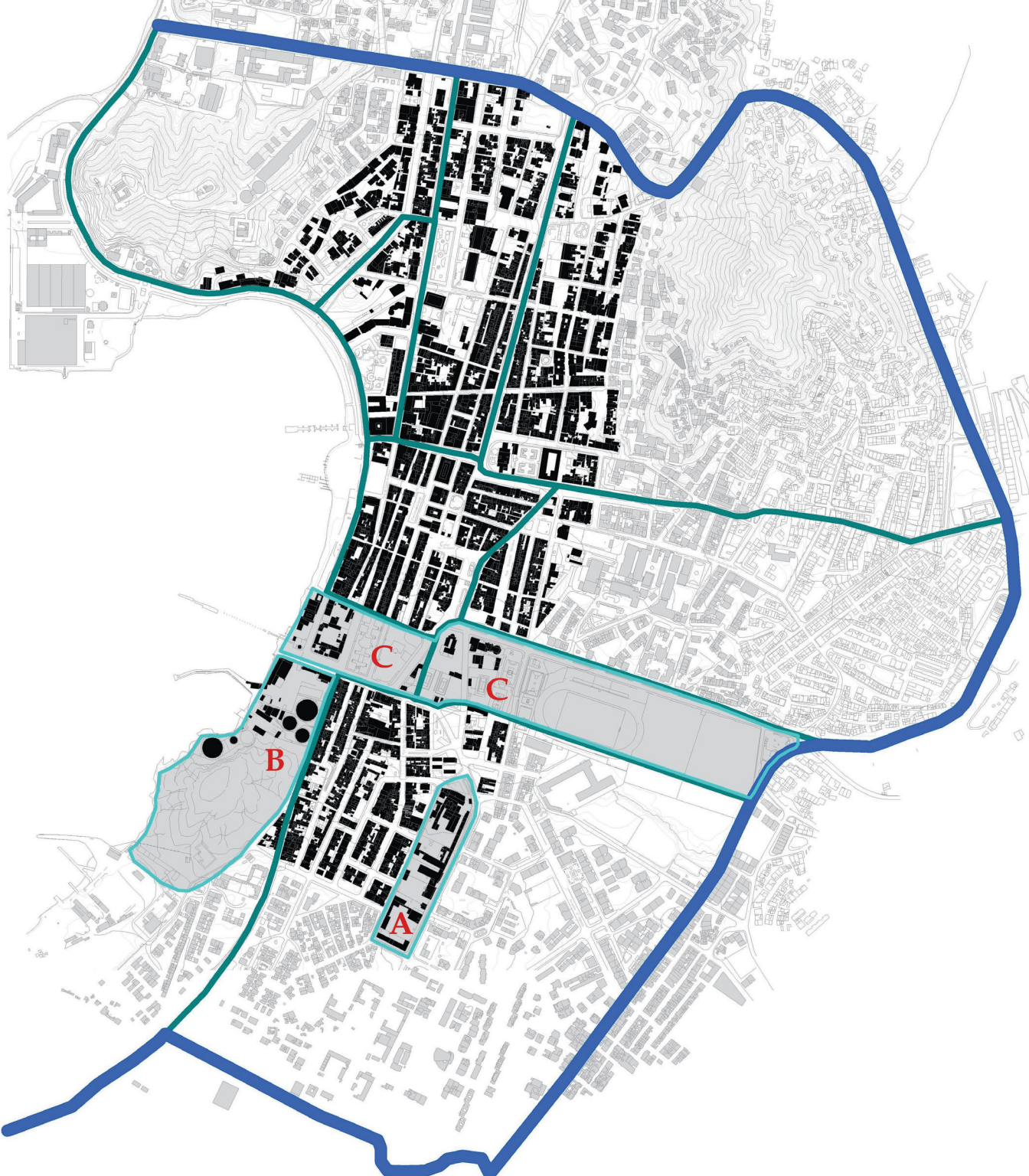
porventura desejável, seja em contextos de inquestionável prevalência de um património urbanístico ou arquitetónico a salvaguardar, seja em situações de clara necessidade de renovação urbana, em que se faz tábua rasa do existente.

Uma das manifestações do modo como o grupo de trabalho entendeu o enquadramento das suas propostas no âmbito de um processo de reabilitação urbana, revelou-se na orientação de todo o trabalho a partir de uma leitura global da integração do núcleo central do Mindelo na coroa urbana envolvente. Sem interferir nas restantes áreas de intervenção, partiu-se do pressuposto que só identificando algumas orientações estratégicas da transformação urbana do Mindelo, se poderia descobrir a vocação da área sul nesse processo.

O grupo não se coibiu, pois, de refletir que papel poderia ter esta área num sistema territorial que verá reforçado o impacto urbano da polarização entre o Porto Grande e o Aeroporto de S. Vicente, tendo em conta o prospetivado reordenamento das áreas terrestres, no primeiro caso, e a construção do novo aeroporto em curso com capacitação para receber voos internacionais, no segundo caso.

Partindo dessa leitura, a valorização da frente marítima do Mindelo foi associada à importância que assumirá, no futuro, a criação de uma via circular que permita descomprimir a carga de tráfego automóvel do centro da cidade, ligando o Porto Grande e a Praia da Laginha ao Monte Sossego, servindo ainda uma área de expansão urbana a sul. Entendeu-se ainda que a requalificação de toda a marginal, dado adquirido para todos os grupos participantes no 1.º SIRUM, era uma clara manifestação da vocação marítima e portuária da cidade e um reforço da centralidade da área compreendida entre o Morro do Fortim e o Mercado de Peixe.

Com estes dados, procurou-se tirar partido do potencial renovador da área sul com soluções de complementaridade funcional e de integração urbana, respeitando o facto de ser nas restantes áreas que recaíam as questões de centralidade urbana com maior significado histórico. Uma das intervenções propostas incide num quarteirão do Monte, com o objetivo de contribuir para a integração urbana da área compreendida entre a Rua de Morguino e a Rua Manuel de Matos com a restante malha urbana. No quarteirão em causa propôs-se uma solução de “permeabilização e refuncionalização”, com a



- Via circular
  - A – Monte
- Vias de penetração
  - B – Enacol
- Setores de intervenção
  - C – Praça Estrela / Campos de jogos

Figura 33 — Esquema da estratégia.

construção de edifícios de habitação e comércio mantendo-se, dos usos existentes, apenas a Fábrica Favorita.

Ainda para esta área, determinou-se que seria fundamental a criação de instrumentos de gestão urbana dirigidos ao controlo das transformações dos quarteirões entre a Rua de Morguino e a Rua Dr. Medreiro.

As restantes intervenções propostas visam a criação de dois processos estruturantes cuja escala de referência é a globalidade do território urbano assumindo-se, como condição determinante para a sua concretização, a “fratura” existente entre a área sul e a restante malha urbana, que radica no sistema “ecológico pluvial” da Ribeira do Paul.

Uma dessas intervenções assenta na reconversão e renovação urbanística da área ocupada pela Enacol, apostando-se na criação de um grande equipamento com programa funcional complexo – hotel, centro de congressos, teatro, clube náutico, áreas comerciais – que, em conjunto com a transformação da Praça Estrela, assumiria o papel de “porta urbana”. Um dos pressupostos para o desenvolvimento deste processo é a refuncionalização e integração dos depósitos de combustível numa solução arquitetónica cuja volumetria deve adossar-se ao talude da Rochinha, permitindo mesmo o atravessamento de percursos pedonais desde a Praça Estrela até ao cimo deste morro.

Mais do que a simbólica e aspirada demolição do “muro da Enacol”, trata-se de uma oportunidade de realizar uma intervenção simbólica, comprometida com conservação de construções que marcam a história recente do Mindelo e o desejo de induzir um novo impulso no seu desenvolvimento, associado ao carácter de capital cultural de Cabo Verde. Relacionada com esta intervenção, está ainda a proposta de construção do novo Mercado do Peixe sobre o mar e o isolamento da réplica da Torre de Belém, relacionando-a diretamente com a água.

A outra intervenção proposta nasceu da preocupação de requalificar o “sistema ecológico pluvial” da Ribeira do Paul, cuja expressão, por assim dizer, “em estado puro”, existe ainda em Santo Antão, no Porto Novo ou na Ribeira Grande, em que sulcos abertos pelas enxurradas mostram o quão contraproducente é a sua ocupação com construções.

A proposta do Parque Urbano, desenvolvida em torno do tema de um Parque Mineral, questiona a ocupação de toda a área final

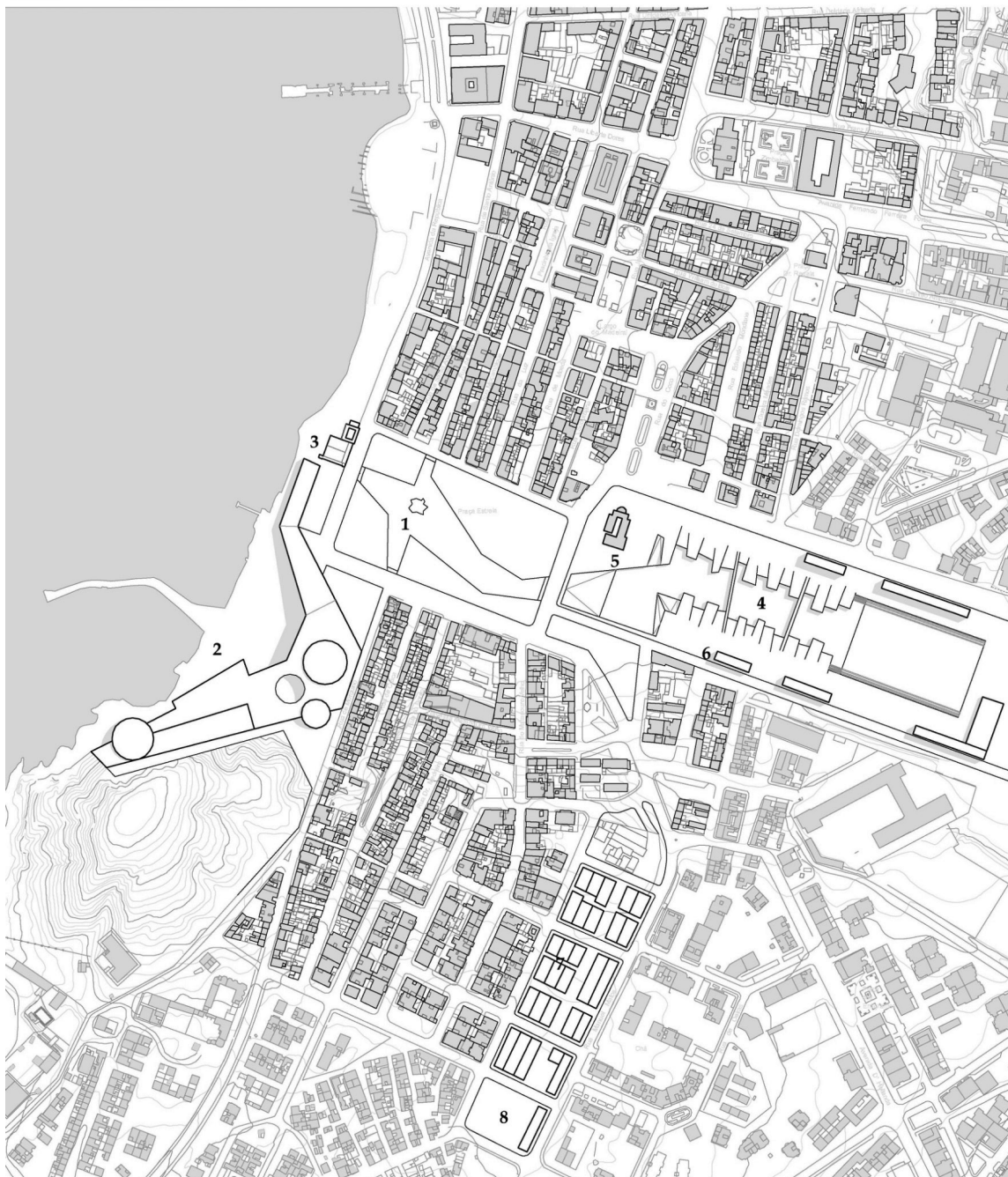


Figura 34 — 1.º SIRUM, Propostas, Grupo 9, Planta Geral:

- 1 – Praça Estrela/Monumento Mineral,
- 2 – Centro Multiusos,
- 3 – Torre de Belém/Turismo,
- 4 – Parque Mineral/Mercado/Campo de Jogos, CIM3 (Centro de Interpretação Museológica e Mineral do Mindelo),
- 6 – Nova Avenida Pedro Pires,
- 7 – Novo “Bairro Monte” (habitação coletiva e unifamiliar),
- 8 – Nova Praça SIRUM.

do eixo da Ribeira do Paul ao longo da Avenida 12 de Setembro até à Praça Estrela. Ainda que os períodos de chuva intensa sejam episódicos, é expressiva a ambiguidade hoje existente entre a vontade de preencher com construções toda esta área plana, facilmente alagável, e as soluções de recurso para a sua proteção: a elevação de cotas de soleira, a plataforma elevada do mercado de levante na Praça Estrela e os muros de vedação dos recintos desportivos.

A criação proposta do Parque Mineral lida também com uma ambiguidade: a de assumir um vazio que divide a cidade e a criação de soluções que promovem a sua integração. O desenho ensaiado para o parque sugere o rebaixamento das cotas alagáveis, propondo áreas comerciais e de lazer sob um conjunto de palas que estendem as áreas de passeio das cotas corrigidas da Avenida 12 de Setembro e de uma nova avenida a criar no lado sul do parque, desde a Praça Estrela até à via circular proposta. De todas as propostas para a área sul, apenas a do Parque Mineral correspondeu à intenção de ser identificada com um nome próprio, facto que entendemos não como dificuldade de nomear as restantes, mas como sendo esse o desígnio maior da área sul.

PARTE V.

# ABERTURA

Criar âncoras... para fazer o que há muito se sabe que deve ser feito  
(JANEIRO DE 2012)





# Criar âncoras... para fazer o que há muito se sabe que deve ser feito

*«Uma nebulosa de garras ardentes que tudo arrebanhava num rojo de incêndio entusiástico... Fogo de que vejo agora, principalmente, o fumo, a fumarada que tanto faz tossir os profissionais da saudade. (Eu, não. Eu — repito até o cansaço! — só sinto saudades do futuro!)*».

José Gomes Ferreira (1965)

O que deve ser feito para lidar com as problemáticas da reabilitação urbana e da salvaguarda do património urbano, é sinónimo de um trabalho hercúleo e paradoxal para o qual não tem sentido ambicionar-se mais do que a implementação de algumas ações e a criação de alguns dispositivos que ancorem a sua realização.

Digo “trabalho hercúleo” porque implica uma deflexão das construções sociais relacionadas com a patrimonialização da cidade, no sentido de estas integrarem o urbanismo no universo de bens culturais enquanto base estrutural e estruturadora do espaço urbano. Também, porque diz respeito a não menos do que uma reorientação efetiva das políticas de ordenamento do território e do urbanismo, de modo a que a sua operacionalização integre a reabilitação e a salvaguarda patrimonial como componentes essenciais da realização de um interesse público fundamental: *fazer cidade*. Ou seja, uma mudança de paradigma da gestão urbana corrente que se traduza numa passagem da postura de “controlo de conformidades”, ainda dominante, para uma postura de “promoção e gestão de oportunidades”, orientando o desenvolvimento com o uso combinado de recursos e dispositivos administrativos, jurídicos, técnicos, financeiros e sociais, em função de uma visão urbana que se pretenda concretizar.

Digo “paradoxal” porque há muito que existe a noção de que a gestão urbana carece de políticas multissetoriais que sejam executadas de uma forma integrada, sob risco de o desenvolvimento urbano se desenrolar como um processo de desagregação e de instalação de desequilíbrios estruturais.

Digo “trabalho hercúleo e paradoxal”, em síntese, porque há muito que se sabe o que deve ser feito.

Porque “*Não há mistérios*” (PORTAS, 2000:488).

## O que devia ter sido feito e não se fez

Há muito tempo que as realidades urbanas que (ainda) chamamos “cidade” são consideradas como um fenómeno que se caracteriza, entre outros aspetos, por uma ausência de vínculos estáveis e duradouros entre os territórios urbanizados e as dinâmicas dos quadros funcionais que eles suportam, sejam esses quadros de ordem económica, social ou cultural. Por si só, a perceção desta característica do fenómeno urbano devia implicar a consciência de que os seus problemas raramente são circunscritíveis e que a sua solução implica o exercício de uma gestão integrada e multissetorial dos diferentes parâmetros que os compõem.

Na década de 1960, no contexto europeu, mais particularmente no contexto italiano, a perceção de que se o desenvolvimento urbano fosse deixado a si mesmo a lidar com as “lógicas do capital”, ele evoluiria no sentido da desagregação das cidades, encontrou na Emília-Romanha um campo fértil para o ensaio de políticas urbanas que se caracterizaram fundamentalmente por configurar os centros históricos como um fator de coesão urbana. Dando corpo a este entendimento das cidades como sendo compostas por sistemas de continuidades, o processo de reabilitação do centro histórico de Bolonha foi entendido como um complexo de ações que atendeu tanto aos problemas do seu quadro físico, como aos problemas dos seus quadros social, económico e cultural, decorrentes da admissibilidade excessiva de áreas de expansão urbana e da carência de infraestruturas e de equipamentos públicos.

A respeito deste caso de Bolonha, Pier Luigi Cervellati e Roberto Scannavini (1973:8) disseram que “*...non è possibile definire una*

*soluzione al problema «centro storico» autonoma e separabile dalla politica economica e territoriale, così come, viceversa, non può esercitare assetto del territorio al di fuori di uno specifico ruolo e di una precisa volontà di conservazione e valorizzazione dei centri storici che costituiscono l'ossatura portante del territorio stesso...*” Aliás, este caso configurou-se mesmo como uma das primeiras experiências de planeamento intermunicipal em Itália e como uma referência internacional da reorientação das políticas urbanas, no sentido de integrar as áreas urbanas antigas nos quadros de desenvolvimento urbano e regional.

No contexto da União Europeia, esta reorientação revestiu-se de um carácter doutrinal na década de 1970 com a Declaração de Amesterdão e com a Carta Europeia do Património Arquitetónico. Também no contexto da União Europeia, seguiram-se outras iniciativas socioculturais e muitos outros registos doutrinários relativos à qualidade do ambiente urbano e à defesa do meio ambiente que, entre outros aspetos, defendiam a compacidade e a densificação urbana como um meio de formalização da coesão urbana. Em concreto, refiro-me à Campanha Europeia para o Renascimento da Cidade (1980-83) e ao Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (1990).

Porém, os apontamentos feitos nestes documentos relativamente aos princípios que deviam constituir as políticas urbanas e aos perigos a que estavam sujeitas as áreas urbanas antigas, não constituíram muito mais do que uma sistematização da forma como se generalizaram os processos de desagregação que já estavam em curso em muitos centros urbanos europeus.

No contexto nacional, o rumo seguido pelas políticas urbanas centrais e locais e, sobretudo, pelas práticas de gestão urbanística propriamente ditas, não se fez no sentido de integrar as áreas urbanas onde incidem as problemáticas da reabilitação e da salvaguarda patrimonial nas dinâmicas de desenvolvimento urbano. Ao invés, a gestão dessas áreas foi sendo reduzida a domínios de ações setoriais desligadas, sem que se entendesse que deviam ser partes integrantes de estratégias que promovessem a coesão urbana ou que fizessem parte da construção de um conceito global de cidade.

Desde então, a consideração urbanística que as áreas urbanas antigas mereceram foi grandemente reduzida aos dois seguintes tipos de abordagens:

- a) uma, relativa à salvaguarda do património urbano e que se concretizou através da afetação da globalidade dos centros históricos à mesma lógica de proteção dos bens culturais imóveis que lhes é conferida pela sua classificação e pela instituição de servidões administrativas;
- b) outra, relativa à reabilitação (dita) urbana e que se tem concretizado através da disponibilização de apoios técnicos e financeiros, na requalificação do sistema de espaços públicos, na renovação de redes infraestruturais e na reabilitação do edificado visando a melhoria das condições de habitabilidade.

Ora, se por um lado é inegável a importância que este tipo de dedicação à problemática da reabilitação urbana teve para melhorar as condições de vida de muitas famílias ao longo de mais de três décadas, também não deixa de ser verdade que contribuiu para que se fosse instalando a ideia de que esta problemática diz respeito apenas às facetas da desagregação urbana que se expressam de uma forma localizada — a degradação e a obsolescência do quadro físico das áreas urbanas antigas —, em detrimento de outras facetas que não são circunscritíveis. Em concreto, refiro-me:

- a) ao despovoamento dessas áreas e ao contributo dado para este problema pela terciarização e pela instalação de usos incompatíveis e conflituosos;
- b) à desregulação do mercado imobiliário resultante da conjugação de um conjunto diversificado de fatores como, por exemplo, a facilidade de crédito bancário, o congelamento das rendas urbanas, a generosidade das áreas de expansão urbana e a terciarização das áreas urbanas antigas;
- c) ao contributo que as tensões entre as grandes superfícies comerciais e o comércio tradicional deu para a debilitação do quadro económico das áreas urbanas antigas.

Qualquer uma destas questões é uma manifestação de desequilíbrios cujo controlo exige mais do que a implementação de ações localizadas ou de ações que digam respeito apenas ao nível de responsabilidades e competências dos municípios. Esse controlo implica uma gestão proativa e integrada dos usos do solo, tanto quanto implica

políticas e ações que envolvem todos os níveis da Administração Pública (Lei dos Solos, Regime do Arrendamento Urbano, Política e Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural).

Deste modo, também devem ser relevadas as seguintes características da dedicação do Estado à problemática da reabilitação urbana ao longo das últimas três décadas.

Em primeiro lugar, como o demonstra a situação atual do quadro físico, social e económico da maioria das áreas urbanas antigas, aquela dedicação não produziu os efeitos que se pretendia que tivesse produzido. Por isso é evidente que questões como o despovoamento e o repovoamento destas áreas, não se resolvem apenas com a reabilitação do edificado ou do sistema de espaços públicos. Para isso, é essencial que estas áreas se tornem apetecíveis e concorrenciais relativamente às restantes áreas residenciais de cada município ou mesmo de municípios vizinhos.

Em segundo lugar, o acionamento dos programas com que a Administração Pública veio realizando esta dedicação, goza de uma grande autonomia relativamente aos instrumentos de gestão territorial. De facto, a sua aplicabilidade nunca dependeu da monitorização dos planos urbanísticos vigentes no que diz respeito aos vetores que constituem o objeto de cada um desses programas, tendo o seu uso sido feito de forma avulsa. Além disso, tendo em conta que o uso desses programas nunca dependeu da vigência de instrumentos de gestão territorial elaborados com esse propósito específico, nunca se entendeu que eles podiam — ou deviam — constituir um mecanismo de execução de estratégias de reabilitação urbana integrada.

Por último, também merece ser relevado o seguinte conjunto de paradoxos:

- a) embora a elaboração de planos urbanísticos não fosse um pressuposto das atividades dos Gabinetes Técnicos Locais no âmbito do Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas, foram eles que elaboraram a maioria dos Planos de Pormenor incidentes em centros históricos, sendo instrumentos dedicados essencialmente ao controlo de transformações do edificado;
- b) em diversos casos — nomeadamente Beja, Torres Vedras, Santarém, Campo Maior, Moura, Mértola, Ponte da Barca, Figueiró dos Vinhos, Trancoso e Arouca —, a vigência destes

- Planos de Pormenor antecedeu a entrada em vigor de Planos de Urbanização ou de Planos Diretores Municipais (PDM);
- c) na esmagadora maioria dos casos, a primeira geração de PDM simplesmente sujeitou os centros históricos a normativas elementares, dedicadas à proteção do edificado e adiou o seu planeamento integrado para um futuro indefinido.

Ou seja, no que diz respeito à gestão das áreas urbanas antigas, muito do que se fez até hoje foi feito ao contrário do que devia ser feito e à margem dos princípios consagrados internacionalmente para as políticas de ordenamento do território e do urbanismo. Em vez de se ir do “geral” para o “particular”, isto é, em vez de se definirem primeiro conceitos urbanos e estratégias de gestão integrada, para depois se avançar para a sua implementação devidamente pormenorizada, tem-se feito o seguinte:

- a) adia-se o planeamento das áreas urbanas antigas para um futuro indeterminado;
- b) sujeita-se a transformação do seu edificado a restrições;
- c) responde-se de forma imediata à parte visível e mais expressiva da desagregação urbana, isto é, à degradação do edificado e do sistema de espaços públicos destas áreas;
- d) por fim, mas não menos grave, desequilibra-se o mercado de arrendamento e o mercado de habitação própria, com claro prejuízo para o primeiro, criando um fator desestruturante do desenvolvimento urbano.

## Ancorar o que há muito se sabe que deve ser feito

Embora todos estes paradoxos sejam persistentes, têm vindo a ser dados alguns sinais ao longo da última década que denotam que está em curso uma reorientação das políticas de ordenamento do território e das políticas urbanas, no sentido de se promover a integração das áreas urbanas antigas nos quadros de desenvolvimento urbano e regional.

Alguns exemplos desses sinais têm uma grande visibilidade e foram dados com as intervenções realizadas no âmbito do programa POLIS, bem como com alguns processos de intervenção em centros históricos que estão em curso e foram preparados por Sociedades de Reabilitação Urbana criadas no âmbito do Decreto-Lei n.º 104/2004 de 7 de Maio. Além deste tipo de sinais, têm vindo a ser dados outros que não têm o mesmo tipo de notoriedade, por assim dizer, mas que poderão e deverão constituir um suporte extremamente importante para sedimentar a reorientação das políticas urbanas e das práticas urbanísticas.

Por um lado, é esse o caso das reformas administrativas que o presente Governo está a executar e que tanto poderão implicar alterações da estrutura organizativa de organismos públicos, como a alteração do mapa administrativo do país, com uma eventual fusão de freguesias ou mesmo de municípios. Por outro lado, é o caso da criação e da revisão de instrumentos jurídicos fundamentais para implementar e executar políticas de reabilitação urbana integrada. Refiro-me, em concreto:

- a) ao Novo Regime do Arrendamento Urbano de 2006 que neste momento se encontra em revisão com a Proposta de Lei n.º 38/XII de 29 de Dezembro de 2011;
- b) ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana que substituiu em 2009 o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana criado em 2004 e que se encontra em revisão com a Proposta de Lei n.º 24/XII de 29 de Setembro de 2011;
- c) à Lei dos Solos cujo início de revisão foi anunciado a 27 de Setembro de 2010.

No caso da revisão destes três instrumentos jurídicos, é relevante que coincidam no propósito da sua operacionalização efetiva e no

propósito da agilização de procedimentos que concretizem os seus objetivos: a dinamização do mercado do arrendamento urbano, no primeiro; a reabilitação do edificado degradado, no segundo e a articulação coerente entre regimes legais e fiscais atinentes ao ordenamento do território, ambiente e urbanismo, no terceiro. Embora o estabelecimento do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial seja muito anterior a estas iniciativas jurídicas, tem de se juntar o facto de em 1999, ter sistematizado as bases regulamentares que deviam proporcionar uma operacionalização efetiva dos planos urbanísticos e, nesse sentido, constituir uma componente de concretização da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo de 1998.

Ora, o facto de todo este conjunto de iniciativas jurídicas coincidir no propósito de procurar garantir a sua própria operacionalização, confere por si só uma importância determinante à existência de visões urbanas que — uma vez estabelecidas a montante — confirmam às ações concretizadas no terreno, um sentido de aproximação às características desejadas para cada núcleo urbano. No fundo, trata-se de conferir aos instrumentos e dispositivos de execução de planos urbanísticos o seu sentido próprio e, assim, respeitar e credibilizar a vertente *top-down* do ordenamento do território e do urbanismo.

Como observou recentemente Fernanda Paula Oliveira (2011:12-3), algumas causas dos principais problemas do ordenamento do território e do urbanismo decorreram dos defeitos e das insuficiências dos planos urbanísticos. Por sua vez, muitos desses defeitos e dessas insuficiências resultaram, entre outros fatores, da “...ausência de um instrumento integrador de carácter regional prévio à sua elaboração...” e da “...ausência de uma actuação homogénea da Administração Central...”.

No entanto, se se considerar que o topo da cascata de instrumentos que compõem o sistema de gestão territorial é constituído pelo Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), este sistema está globalmente montado desde 2007. Paradoxalmente, o PNPOT foi o último instrumento a ser elaborado, entrando em vigor em 5 de Setembro 2007. Os seus objetivos estratégicos fazem uma cobertura estruturada dos sinais que têm vindo a ser dados pela Administração Central desde 2000, no sentido de se promover a integração das áreas urbanas antigas nos quadros



de desenvolvimento local e regional ou, de um modo genérico, no sentido de se promover a coesão urbana.

De facto, o seu Objetivo Estratégico 3 — *“Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”* (Lei n.º 58/2007, DR n.º 170 I Série (04/09/2007), p. 6169) — integra, como objetivo específico, a promoção de *“...um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico do Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intraurbanas”* (Lei n.º 58/2007, DR n.º 170 I Série (04/09/2007), p. 6169). Na fundamentação deste objetivo específico (Lei n.º 58/2007, DR n.º 170 I Série (04/09/2007), p. 6169) é feito o reconhecimento:

- a) de que *“...as áreas propostas para expansão urbana nos PDM ultrapassam as necessidades do desenvolvimento sociodemográfico e económico dos concelhos, o que origina grandes disfunções, [...] aumentando a descontinuidade dos tecidos urbanos e a degradação das paisagens”*;
- b) de que *“...existe uma clara associação entre o crescimento das periferias e o abandono dos núcleos urbanos centrais”*;
- c) e que, apesar *“...de nos últimos anos ter havido um grande esforço das autarquias para reabilitar os núcleos históricos e as áreas centrais das aglomerações urbanas, não se conseguiu contrariar suficientemente o seu abandono, sendo necessário reforçar a intervenção neste domínio”*.

Na verdade, este esforço não é recente nem tem sido exercido apenas pelos órgãos da Administração Local. De facto, ele envolve todos os níveis da Administração Pública e é um esforço que, há mais de três décadas, tem vindo a dar expressão a políticas assentes na realização de intervenções diretas no edificado e no sistema de espaços públicos, sem estarem enquadradas em sistemas de planeamento integrado.

Assim, considerando a forma como este objetivo estratégico do PNPO é exposto e fundamentado, ele é um reconhecimento de que a desagregação urbana é a fonte dos problemas que se manifestam de uma forma localizada nas áreas urbanas antigas.

A desagregação urbana é, assim, o problema que está por ser resolvido.

Contudo, além de ser um reconhecimento de que desagregação urbana é o problema que está por ser resolvido, a forma como este objetivo é exposto e fundamentado é também uma manifestação de que a sua solução implica que os órgãos da Administração Central e Local devem agir de uma forma concertada na produção de dispositivos e dinâmicas socioculturais que ancorem, de uma forma efetiva e estável, a implementação dos processos de transformação urbana que é imperativo realizar.

Dada a natureza das responsabilidades e competências da Administração Central, os dispositivos criados pelos seus órgãos são constituídos por instrumentos que estabelecem grandes orientações para o ordenamento do território e para o urbanismo, bem como pelos instrumentos que desenvolvem essas orientações e outros que visam a sua operacionalização. Em termos concretos, estou a referir-me aos instrumentos de gestão territorial cuja elaboração é da sua competência, assim como aos instrumentos que visam a operacionalização de todo o sistema de gestão territorial e a todos os regimes legais e fiscais implicados no ordenamento do território, ambiente e urbanismo (Solos, Cultura, Fiscalidade, Arrendamento).

Ora, as políticas e as práticas urbanísticas necessárias para fazer face ao problema da desagregação urbana vão traduzir-se, mais cedo ou mais tarde, num aumento de pressão sobre as áreas urbanas centrais, em detrimento da periferização e da dispersão. Mais cedo ou mais tarde e, com maior ou menor expressão, a transformação da cidade existente far-se-á com operações de reabilitação, de renovação e de preenchimento de vazios, ou seja, com processos que terão uma tradução imediata na transformação do seu quadro físico e no aumento de pressões nos seus quadros social, cultural ou económico.

Por si só, esta questão devia constituir um motivo para que cada município encetasse a revisão dos seus Planos Municipais de Ordenamento do Território a partir da elaboração de Planos de Urbanização — ou da sua revisão, consoante os casos — como forma de estruturar a sua estratégia de reabilitação urbana. De facto, considerando que as áreas urbanizadas dos perímetros urbanos deverão ser as mais solicitadas doravante, é fundamental que o instrumento de gestão territorial destinado a estruturar a cidade como um todo — Plano de Urbanização — se constitua como uma âncora para definir as estratégias que devem ser adotadas, a montante, para

gerir a sua integração municipal e, a jusante, para pormenorizar os meios e os processos que as concretizarão no terreno.

Assim, como disse Fernando Távora (*in* CMP, 1969:37), “...sob o ponto de vista urbanístico as operações de renovação urbana deverão enquadrar-se num conceito global de Cidade dado que são operações que, pela sua importância e suas consequências, não se compadecem com uma visão do fenómeno em si, mas devem antes ser encaradas como elementos fundamentais e polos dinamizadores de uma reestruturação urbana.”



PARTE VI.

# ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS



1.º SIRUM	1.º Seminário Internacional de Reabilitação Urbana do Mindelo
ACRRU	Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística
AGU	Anteplano Geral de Urbanização
AU	Anteplano de Urbanização
ARU	Área de Reabilitação Urbana
CE	Conselho da Europa
CEARQ	Centro de Estudos de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra
CECI	Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada
CEDOUA	Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
CMVRS	Câmara Municipal de Vila Real de Santo António
CRUAR	Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barredo
CSOP	Conselho Superior de Obras Públicas
dARQ	Departamento de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra
DGEMN	Direção-Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais
DGOTDU	Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT	Direção-Geral do Território
DGSU	Direção-Geral dos Serviços de Urbanização
GTL	Gabinete Técnico Local
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IIIUC	Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra
IPA	Instituto Português de Arqueologia
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitetónico
MAOTDR	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional
MC	Ministério das Comunicações
MOP	Ministério das Obras Públicas
NRAU	Novo Regime do Arrendamento Urbano
ONG	Organização Não Governamental
PAEE	Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement
PDM	Plano Diretor Municipal
PP	Plano de Pormenor/Planos de Pormenor
PGU	Plano Geral de Urbanização

PMOT	Plano Municipal de Ordenamento do Território
PNPOT	Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território
POLIS	Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades
PPSNPVRSA	Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António
PRID	Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PRAUD	Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
PROCOM	Programa de Apoio à Modernização do Comércio
PROHABITA	Programa de Financiamento para Acesso à Habitação
PRU	Programa de Reabilitação Urbana
PU	Plano de Urbanização
RECRIA	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RECRIPH	Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RJRU	Regime Jurídico de Reabilitação Urbana
RJERU	Regime Jurídico Excecional para a Reabilitação Urbana
RSRZH	Regulamento Prévio de Salvaguarda e Reabilitação da Zona Histórica
SEOTC	Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
SI_URB	Seminário Internacional de Reabilitação Urbana do Núcleo Histórico de Santa Maria
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SOLARH	Sistema de Solidariedade de Apoio à Reabilitação de Habitação
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URBCOM	Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial
ZEP	Zona Especial de Proteção



PARTE VII.

# BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES DOCUMENTAIS



## Bibliografia

- ALOMÁ, Alina Ochoa (coord.) (1998) — *Desafío de una utopía: una estrategia integral para la gestión de salvaguarda de La Habana Vieja*. Habana: Ediciones Boloña, Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, 2001.
- AMARAL, Pedro Bingre do (2011) — *Análise das relações da política de solos com o sistema económico. Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*. Documento Técnico DGOTDU 5/2011. Lisboa: Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- APPLEYARD, Donald (ed.) (1979) — *The Conservation of European Cities*. Cambridge, London: The M.I.T Press, 1981.
- BICHO, Susana Maria Quintanilha e Mendonça Mendes (1999) — *A Judiaría do Castelo de Vide. Contributos para o estudo na óptica da conservação do património urbano*. Évora: [s.n.]. Tese de Mestrado em Recuperação do Património Arquitectónico e Paisagístico: Universidade de Évora.
- BOAVIDA-PORTUGAL, Luís Manuel Gomes (2003) — *Os centros históricos numa estratégia de conservação integrada. Contributos para o estudo do processo urbano recente do centro histórico de Évora*. Évora: [s.n.]. Tese de Doutoramento em Conservação do Património Arquitectónico: Universidade de Évora.
- BRANDI, Cesare (1963) — *Teoria do Restauro*. Lisboa: Orion, 2006.
- CÂMARA MUNICIPAL DE MONÇÃO (CMM) (2004a) — *Plano de Pormenor de Salvaguarda e Reabilitação do Centro Histórico de Monção. Relatório*. Monção: Câmara Municipal de Monção, GTL de Monção.
- . (2004b) — *Plano de Pormenor de Salvaguarda e Valorização da Ponte de Mouro. Relatório*. Monção: Câmara Municipal de Monção, GTL de Monção.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PONTE DA BARCA (CMPB); GODINHO, Januário (1952) — *Plano de Urbanização de Ponte da Barca. Peças Escritas*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO (CMP) (1969) — *Estudo de Renovação Urbana do Barredo*. Porto: CMP, Direcção de Serviços de Habitação, Repartição de Construção de Casas. Acessível no Arquivo Histórico Municipal do Porto.
- CÂMARA MUNICIPAL DE FARO (CMF); AGUIAR, João António (1963) — *Anteplano Geral de Urbanização de Faro – Revisão. Memória Descritiva e Justificativa*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.
- CÂMARA MUNICIPAL DE GUIMARÃES (CMG); MOREIRA DA SILVA, Maria José; MOREIRA DA SILVA, DAVID (1953) — *Anteplano de Urbanização da Cidade de Guimarães – Remodelação. Peças Escritas*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.

- CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA (CMBg); LIMA, Viana de (1963) — *Anteplano de Urbanização de Bragança. 2.º Estudo de Revisão. Memória Descritiva*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA (CMBg); GODINHO, Januário (1947) — *Anteplano de Urbanização de Bragança. Peças Escritas*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.
- 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.
- CAVACO, Hugo (1997) — *Vila Real de Santo António: reflexos do passado em retratos do presente. Contributos para a história vila-realense*. Vila Real de Santo António: Câmara Municipal de Vila Real de Santo António.
- CENTRONI, Alessandra (ed.) (2004) — *Manutenzione e recupero nella città storica: “L’inserzione del nuovo nel vecchio” a trenta anni da Cesare Brandi (Roma 7-8 giugno 2001)*. Roma: Gangemi Editore.
- CERVELATTI, Pier Luigi; SCANNAVINI, Roberto (1977) — *La nouvelle culture urbaine. Bologne face à son patrimoine*. Paris: Éditions du Seuil, 1981.
- . (1973) — *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*. Bologna: Il Mulino.
- CHOAY, Françoise (1992) — *A Alegoria do Património*. Lisboa: Edições 70, 2000.
- CORREIA, João Rosado (1989) — *Monsaraz e o seu termo: plano de salvaguarda / uma estratégia de desenvolvimento*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Doutoramento em Planeamento Urbanístico: Universidade Técnica de Lisboa.
- CORREIA, José Eduardo Horta (1984) — *Vila Real de Santo António: urbanismo e poder na política pombalina*. Porto: FAUP, 1997.
- DE FUSCO, Renato (1999) — *Dov’era ma non com’era. Il patrimonio architettonico e l’occupazione*. Firenze: Alinea Editrice.
- DOMINGUES, Álvaro (2006) — “Metamorfoses do centro: dinâmicas de transformação da condição central”, *Planeamento. Revista do Urbanismo e Ordenamento do Território*. Aveiro: APPLA, 3, pp. 19-25.
- FIGUEIRAS, Rui (1999) — *Vila pombalina: Vila Real de Santo António*. Vila Real de Santo António: Câmara Municipal de Vila Real de Santo António.
- FILIFE, Joana (2006) — “Salvaguarda do património na mão das autarquias”, *Jornal Arquitecturas*, n.º 9, Lisboa.
- FLORES, Joaquim António de Moura (1998) — *Planos de Salvaguarda e Reabilitação de Centros Históricos em Portugal*. Lisboa: [s.n.]. 2 Vol. Tese de Mestrado em Reabilitação da Arquitetura e Núcleos Urbanos: Universidade Técnica de Lisboa.
- GIOVANNONI, Gustavo (1931) — *Vecchie città ed edilizia nuova*. Torino: UTET Libreria, 1995.

- . (1925) — “Ricostruzione del vecchio centro o decentramento?”, *Capitolium*. Roma: Comune di Roma, 4, pp. 221-5.
- . (1913b) — “Vecchie città ed edilizia nuova”, *Nuova Antologia di Lettere, Scienze ed Arti*. Roma: Direzione della Nuova antologia, CCXLIX, pp. 449-72.
- . (1913a) — “Il «diradamento» edilizio dei vecchi centri. Il quartiere della rinascenza in Roma”, *Nuova Antologia di Lettere, Scienze ed Arti*. Roma: Direzione della Nuova antologia, CCL, pp. 53-76.
- GONÇALVES, Adelino (2010) — “Áreas urbanas para (re)habilitar as relações entre cidade e património?”, in CEDOUA/FACULDADE DE DIREITO DE COIMBRA (2010) — *O Novo Regime de Reabilitação Urbana*. Coimbra: Almedina, pp. 75-91.
- . (2009) — “Vila Real de Santo António: planeamento de pormenor e salvaguarda em desenvolvimento”, *Monumentos*. Lisboa: IRHU, 30, pp. 40-53.
- . (2007) — “Which urban plan for an urban heritage? An overview of recent portuguese practice on integrated conservation”. *City & Time*, 3, 2, pp. 67-79 [em linha] [Cons.05-01-2008]. Disponível em: <http://www.ceci-br.org/novo/revista/docs2008/CT-2008-108.pdf>
- . (2007b) — “Questões de pormenor no planeamento da salvaguarda”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra: FDUC/CEDOUA, IX 1.06, 17, pp. 35-50.
- . (2007c) — “Que cidade para o centro de Oliveira do Hospital?”, *Correio da Beira Serra*. Oliveira do Hospital: Temactual, Lda, 24, p. 4.
- GONÇALVES, Adelino; MOCCI, Sílvia (2007d) — “Um parque mineral?”, *ECDJ*, Coimbra: e|d|arq – Departamento de Arquitetura da FCTUC, 10, pp. 110-5.
- GONÇALVES, Adelino (2005) — “Caracterização do Núcleo Pombalino”, *ECDJ*. Coimbra: e|d|arq — Departamento de Arquitetura da FCTUC, 9, pp. 17-35.
- GONZÁLES-VARAS, Ignacio (1999) — *Conservación de bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2000.
- GRAHAM, Brian et al. (2000) — *A geography of heritage. Power, culture & economy*. London/New York: Arnold/Oxford University Press.
- GRÖER, Étienne de (1945) — “Introdução ao Urbanismo”, *Boletim da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização. Volume I, 1945 — 1946*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas e Comunicações, pp. 17-86.
- GUILLAUME, Marc (1980) — *A Política do Património*. Porto: Campo das Letras, 2003.
- HALBWACHS, Maurice (1950) — *Memoire Collective*, 2001, Edição electrónica realizada a partir da 12.ª edição, Les Presses Universitaires de France, 1967.
- HENRIQUES, Eduardo Brito (2003) — *Cultura e território, das políticas às intervenções. Estudo geográfico do património histórico-arquitectónico e da sua salvaguarda*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Doutoramento em Geografia Humana: Universidade de Lisboa.

- HORTA, João Manuel Gomes (2006) — *Vila Real de Santo António, forma limite no Urbanismo Histórico Português*. Faro: [s.n.]. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade do Algarve.
- HUSSERL, Edmund (1936) — *The Crisis of European Sciences and Transcendental Phenomenology. An introduction to Phenomenological Philosophy*. Evanston: Northwestern University Press, 1970.
- INFANTE, Sérgio (1992) — *Conservação e Desenvolvimento*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Doutoramento em Arquitetura: Universidade Técnica de Lisboa.
- LARKHAM, Peter (1996) — *Conservation and the city*. London/New York: Routledge, 2003.
- LÔBO, Margarida Souza (1993) — *Planos de Urbanização. A Época de Duarte Pacheco*. Porto: DGOTDU / FAUP, 1995. Publicação com base na dissertação de doutoramento em Planeamento Urbanístico apresentado em 1993 à Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.
- LOPES, Flávio; CORREIA, Miguel Brito (2004) — *Património arquitectónico e arqueológico. Cartas, recomendações e convenções internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- LOZA, Rui Ramos (2000) — “O CRUARB, hoje”, in ROCHA, Audemaro (ed.) (2000) — *CRUARB. 25 Anos de Reabilitação Urbana*. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- MAOTDR/SEOTC (2007) — *Apresentação Política de Cidades POLIS XXI (2007—2013)*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- MARQUES, Teresa Sá et al. (2009) — “A Ocupação edificada: delimitação de áreas de densidade homogénea”. Comunicação apresentada no seminário A Ocupação Dispersa no Quadro dos PROT e dos PDM, Évora, 12 de Novembro de 2009. [em linha] [Cons.03-01-2010]. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/19849/2/000082757.pdf>
- MASSAPINA, António Vasco (1985) — “Plano de salvaguarda e recuperação do Centro Histórico de Beja”, *Sociedade e Território*. Porto: Edições Afrontamento, 2, pp. 29-38.
- MASSAPINA, António Vasco et al. (1984) — *Beja: centro histórico – plano de salvaguarda e recuperação*. Beja: Federação das Associações de Estudo, Defesa e Divulgação do Património.
- MEIRELES, Maria João Lopes Dias Leão de (2001) — *A reabilitação como processo de desenvolvimento local*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Mestrado em Reabilitação de Arquitetura e Núcleos Urbanos: Universidade Técnica de Lisboa.
- MERLIN, Pierre; Françoise Choay (1988) — *Dictionnaire de l’Urbanisme et de l’Aménagement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS; MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES (1972) — *IV Plano de Fomento. Relatório Preliminar. Volume I*. Lisboa: Gabinete de Planeamento.

- . (1972) — *IV Plano de Fomento. Relatório Preliminar. Volume II*. Lisboa: Gabinete de Planeamento.
- MIRA, Paula Cristina Rodrigues Conceição Conduto (1999) — *Contributo para a conservação do património urbano de Moura. Análise morfo-tipológica e da imagem urbana no espaço intra-muros do castelo e no bairro da judiaria*. Évora: [s.n.]. Tese de Mestrado em Recuperação do Património Arquitetónico e Paisagístico: Universidade de Évora.
- MONTEIRO, Cláudio (2006) — *A perequação compensatória dos encargos e benefícios do planeamento urbanístico*. Separata de Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco. Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Coimbra Editora.
- MOREIRA, Margarida Paulo Pinto Cardoso (1995) — *Conservation of an urban historic centre. A study of downtown Pombaline Lisbon*. York: [s.n.]. Tese de Doutoramento: University of York.
- NETO, Maria João (2001) — *Memória, propaganda e poder: o restauro dos monumentos nacionais (1929—1960)*. Porto: FAUP.
- . (1996) — *Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais e a Intervenção no Património Arquitectónico em Portugal (1929—1960)*. Lisboa: [s.n.]. Tese de Doutoramento em História de Arte apresentada à Universidade de Lisboa.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula (2004) — “Os caminhos a «direito» para um urbanismo operativo”, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Coimbra: FDUC/CEDOUA, 14, pp. 9-30.
- PARDAL, Sidónio (ed.) (2006) — *A apropriação do território. Crítica aos diplomas da RAN e da REN*. Lisboa: Ordem dos Engenheiros, Ingenium.
- PEDRO, Lina Fernanda (1989) — *An alternative approach to housing rehabilitation in historic areas. A case study in Mouraria, Lisbon*. Newcastle: [s.n.]. Tese de Doutoramento: University of Newcastle Upon Time com equivalência reconhecida pela Universidade Técnica de Lisboa.
- PEIXOTO, Paulo (2003) — “Centros históricos e sustentabilidade cultural das cidades”. *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, [em linha]. Série I, pp. 221-6 [em linha] [Cons.13/03/2006]. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8511.pdf>
- PICKARD, Robert, ed. lit. (ed.) (2001) — *Management of Historic Centres. Conservation of the European Built Heritage Series*. London: Spon Press.
- PINHO, Ana Cláudia (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.

- . (2005) — *O papel da reabilitação no planeamento e nas políticas urbanas. A visão do Conselho da Europa*. [em linha] [Cons. 01/03/2005]. Disponível em [http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/org/8\\_LNEC.pdf](http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/files/forum/org/8_LNEC.pdf). Texto de opinião remetido ao fórum da iniciativa da Ordem dos Arquitectos “A cidade para o cidadão. O planeamento de pormenor em questão”, Lisboa, 3 e 4 de Março de 2005.
- PORTAS, Nuno (2005) — “Bologna. Comentário de Nuno Portas”, in GRANDE, Nuno; LOBO, Rui (2005) — *CidadeSofia. Cidades Universitárias em Debate. Actas do Seminário Internacional pela Coimbra 2003: Capital Nacional da Cultura*, Coimbra, 2003. Coimbra: e|d|arq — Departamento de Arquitetura da FCTUC, pp. 142-5.
- PORTAS, Nuno et al. (2003) — *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PORTAS, Nuno (2002) — “Prefácio à edição de Cor e cidade histórica”, in AGUIAR, José (2002) — *Cor e cidade histórica: estudos cromáticos e conservação do património*. Porto: FAUP, pp. 17-9.
- . (2000) — “O Desafio Urbano”, in MENDES, Manuel (org.) (2005) — *Nuno Portas: Arquitectura(s). Teoria e Desenho, Investigação e Projecto*. Porto: FAUP, pp. 487-93. Entrevista conduzida por Maria Leonor Nunes originalmente publicada no *Jornal de Letras*, Ano XIX, n.º 773 de 17-30 de Maio de 2000, pp. 9-12.
- . (1995) — “A renovação e a reabilitação urbana como instrumentos de desenvolvimento urbano” in MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (ed.) (1995) - *As cidade médias e o ordenamento do território*, Coimbra: CCRC, pp. 71-80.
- . (1986) — “Notas sobre a intervenção na cidade existente”, *Sociedade e Território*. Porto: Edições Afrontamento, 4, pp. 8-13.
- . (1982) — “Notas sobre la intervención en la ciudad existente”, *Quaderns d'Arquitectura y Urbanisme*. Barcelona: COAB, 155, pp. 38-40.
- . (1981) — “Velhos Centros Vida Nova”, in BANDEIRA, Pedro (2005) — *Nuno Portas. Os Tempos das Formas*. Vol. I. Guimarães: DAAUM, pp. 155-70. Originalmente publicado em “Cadernos Municipais”, Fundação Antero de Quental, 6, Maio de 1981.
- . (1975) — “Uma nova política urbana”, in MENDES, Manuel (2005) – *Arquitectura(s). Teoria e Desenho, Investigação e Projecto*. Porto: FAUP, pp. 414-6. Originalmente publicado em *Binário*, 197, Fevereiro, 1975.
- . (1969) — *A Cidade como Arquitectura*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.
- PROFABRIL, Centro de Projectos, s.a.r.l. (1974) — *Plano Geral de Urbanização da Cidade da Guarda. Relatório Geral*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.
- . (1974) – *Plano Geral de Urbanização da Cidade da Guarda. Normas Regulamentares*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.



- RACHELI, Alberto M. (2003) — *Antico e moderno nei centri storici. Restauro urbano e architettura*. Il Bibliofilo. Roma: Gangemi Editore.
- RIEGL, Alois (1903) — *O Culto Moderno dos Monumentos e outros ensaios estéticos*. Lisboa: Edições 70, 2013.
- RODRIGUES, Mafalda Cristo (2006) — *Regulação urbanística e forma da nova expansão urbana: o caso de Évora*. Coimbra: [s.n.]. Tese de Mestrado em Arquitetura: Universidade de Coimbra.
- RODRIGUES, Paulo Simões (2005) - *Lisboa. A Construção da Memória da Cidade*. Évora: Casa do Sul Editora: Centro de História de Arte da Universidade de Évora.
- RODWELL, Dennis (2007) — *Conservation and sustainability in historic cities*. Oxford: Blackwell Publishing.
- ROGERS, Ernesto Nathan (1958) — *Esperienza dell'architettura*. Milano: Sakira, 1997.
- ROMÃO, João (ed.) (2002) — *Vila Real de Santo António, cidade de suaves mutações: um século de fotografias*. Vila Real de Santo António: Câmara Municipal de Vila Real de Santo António.
- ROSA, Paolo (1998) — *La città antica tra storia e urbanistica*. Roma: Editrice Librerie Dedalo Roma.
- ROSAS, Lúcia Maria Cardoso (1995) — *Monumentos Pátrios. A arquitectura religiosa medieval — património e restauro (1835 - 1928)*. Porto: [s.n.]. Tese de Doutoramento em História de Arte: Universidade do Porto.
- ROSSA, Walter (2008) — “No 1.º Plano”, in ROSSA, Walter; TOSTÕES, Ana (Coord.) (2008) — *Lisboa 1978. O plano da Baixa hoje. Catálogo da exposição*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, pp. 26-81.
- . (2006) — *Planear a salvaguarda em desenvolvimento*. [em linha] [Cons. 01/03/2005]. Disponível em [http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/683\\_26.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/683_26.pdf), texto de opinião remetido ao fórum da iniciativa da Ordem dos Arquitetos “A cidade para o cidadão. O planeamento de pormenor em questão”, Lisboa, 3 e 4 de Março de 2005.
- . (2003) — “Do projecto para o plano: contributo para a integração Património/Urbanismo”. *ECDJ*. Coimbra: e|d|jarq, Departamento de Arquitetura 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.
- . (2003) — “Memória da proposta ao Concurso Público de Ideias para a Reabilitação da Rua da Sofia promovido por Coimbra Capital Nacional da Cultura 2003”, *ECDJ*. Coimbra: e|d|jarq — Departamento de Arquitetura da FCTUC, 8, pp. 32-43.
- . (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.
- SANTOS, Sofia da Silva (2003) — *Política urbana e competitividade das cidades. A protecção e a valorização do património urbano em Lisboa*. Lisboa: [s.n.]. Tese de mestrado em Geografia Urbana: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- SECCHI, Bernardo (2003) — “Urban Scenarios and policies”, in PORTAS, Nuno et al. (org.) (2003) — *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 274-83.
- . (1984b) — *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*. Torino: Giulio Einaudi.
- . (1984a) — “Le condizioni sono cambiate”. *Casabella*. Milano: Electa Periodici, 498/9, pp. 8-13.
- TÁVORA, Fernando (1992) — “Coisa Mental”, entrevista conduzida por Jorge Figueira in *Unidade*. Porto: AEFAUP. 3, pp. 100-6.
- TOMÁS TAVEIRA Projectos, Estudos Urbanos e Sócio-Económicos, s.a.r.l. (1978) — *Plano Geral de Urbanização de Santarém. Parte Escrita*. Acessível no Arquivo Histórico da DGOTDU.
- TOMÉ, Miguel (2002) — *Património e Restauro em Portugal (1920-1995)*. Porto: FAUP. Publicação com base na dissertação de mestrado em História da Arte Portuguesa, apresentado à Faculdade de Letras da Universidade do Porto em 1998.
- TUNG, Anthony M. (2001) — *Preserving the world's great cities. The destruction and renewal of the historic metropolis*. New York: Crown Publications.
- VALÉRY, Paul (1931) — *Oeuvres de Paul Valéry. L'Âme et la Danse. Eupalinos ou l'Architecte. Paradoxe sur l'Architect*. I. Paris: Éditions du Sagittaire.
- VENTURA, Francesco (1995) — «Attualità e problemi dell'urbanistica giovannoniana», in GIOVANNONI, Gustavo (1931) - *Vecchie città ed edilizia nuova*. Torino: UTET Libreria, 1995, pp. XIII-XXIX.
- VENUTI, Giuseppe Campos (1987) — *La Terza Generazione dell'Urbanistica*. Milano: Franco Angeli, 1994.
- . (1978) — *Urbanismo y austeridad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1981.
- VIOLLET-LE-DUC, Eugène (1863) - *Entretiens sur l'Architecture*. Vol. II. Paris: V. A. Morel et C. Éditeurs.
- . (1875) — “Restauration”, in VIOLLET-LE-DUC (1875) — *Dictionnaire raisonné de l'architecture française du XIe au XVIe siècle*. VIII. Paris: A. Morel et C. Éditeurs, pp. 14-34.
- VITERBO, Sousa (1892) — *Artes e artistas em Portugal. Contribuições para a história das artes e indústrias portuguesas*. Lisboa: Livraria Ferreira.
- ZUCCONI, Guido (1997) — *Gustavo Giovannoni. Dal capitello alla città*. Milano: Jaca Book.

## Documentos doutrinários

- Green Paper on the Urban Environment*, 1990, Commission of the European Communities.
- Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe*, 1985, Council of Europe (in LOPES; CORREIA, 2004:155-159).
- Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas*, Nairobi, 1976, UNESCO (in LOPES; CORREIA, 2004:175-188).
- Amsterdam Declaration*, 1975a, Council of Europe (in LOPES e CORREIA, 2004:162-9).
- European Charter of the Architectural Heritage*, 1975b, Council of Europe (in LOPES e CORREIA, 2004:205-214).
- Carta Italiana del Restauro*, 1972, Ministerio de Instrucción Pública (in BRANDI, 1963:157-79).
- 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).
- Athens Charter*, 1933, IV International Congress of Modern Architecture (in LOPES; CORREIA, 2004:51-3, inc.).
- Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments*, 1931, International Congress of Architects and Technicians of Historic Monuments (in LOPES; CORREIA, 2004:43-7).



## Planos e regulamentos urbanísticos

CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA (1985) – *Regulamento Prévio de Salvaguarda e Reabilitação. Zona Histórica de Bragança (RPSRZH)*. Bragança: Câmara Municipal de Bragança.

*Plano Geral de Urbanização de Santarém*, 1978, Tomás Taveira – Projetos, Estudos Urbanos e Socioeconómicos, s.a.r.l.

*Plano Geral de Urbanização da Cidade da Guarda*, 1974, PROFABRIL, Centro de Projetos s.a.r.l.

*Anteplano Geral de Urbanização de Faro – Revisão*, 1963, João António de Aguiar.

*Anteplano de Urbanização de Bragança – 2.º Estudo de Revisão*, 1963, Viana de Lima.

*Anteplano de Urbanização de Guimarães*, 1953, Maria José M. Moreira da Silva e David Moreira da Silva.

*Anteplano Geral de Urbanização de Viseu*, 1950, João António de Aguiar.

*Anteplano de Urbanização da Cidade de Tavira*, 1948, Raul Lino.

*Anteplano de Urbanização de Bragança*, 1947, Januário Godinho.

*Anteplano Geral de Urbanização de Santarém*, 1947, João António de Aguiar.

*Anteplano Geral de Urbanização de Faro*, 1946, João António de Aguiar.

*Anteplano Geral de Urbanização de Castelo Branco*, 1945, João António de Aguiar

*Plano de Urbanização de Mafra*, 1944, Miguel Jacobetty.

*Plan d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement de la Ville de Coimbra*, 1940, Étienne de Gröer.



## Documentos legais

- Decreto-Lei n.º 307/2009, DR n.º 206 I Série (23/10/2009), pp. 7956-75 — cria o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana.
- Decreto-Lei n.º 309/2009, DR n.º 206 DR I Série (23/10/2009), pp. 7975-87 — estabelece o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, bem como o regime das Zonas de Proteção e do Plano de Pormenor de Salvaguarda.
- Decreto-Lei n.º 181/2009, DR n.º 152 I Série (07/08/2009), pp. 5139-40 — estabelece a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro que por sua vez procedeu à quinta alteração do RJIGT estabelecido com o Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 46/2009, DR n.º 36 I Série (20/02/2009), pp. 1168-1205 — procede à sexta alteração ao RJIGT estabelecido com o Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 316/2007, DR n.º 181 I Série (19/09/2007), pp. 6617-70 — procede à quinta alteração ao RJIGT estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.
- Lei n.º 56/2007, DR n.º 168 I Série (31/08/2007), pp. 6076-7 — procede à quarta alteração ao RJIGT estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 53/2000 de 7 de Abril e 310/2003 de 10 de Dezembro, e pela Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro, impondo a transcrição digital georreferenciada dos planos municipais de ordenamento do território.
- Lei n.º 6/2006, DR n.º 41 I Série A (27/02/2006), pp. 1558-87 — aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano.
- Lei n.º 58/2005, DR n.º 249 I Série A (29/12/2005), pp. 7280-310 — aprova a Lei da Água, transpondo para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro, e estabelece as bases e o quadro institucional para a gestão sustentável das águas.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 168/2005, DR n.º 204 I Série B (24/10/2009), pp. 6163-6167 — ratifica o estabelecimento de Medidas Preventivas para a área a abranger pelo Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António.
- Resolução do Conselho de ministros n.º 167/2005, DR n.º 204, I Série B (24/10/2005), pp. 6157 – 63 — ratifica o Plano de Pormenor de Salvaguarda e Reabilitação do Centro Histórico de Monção.
- Decreto Legislativo Regional n.º 29/2004/A, DR n.º 199 I Série A (24/08/2004), pp. 5684-96 — estabelece o regime jurídico relativo à inventariação, classificação, proteção e valorização dos bens culturais móveis e imóveis.

- Decreto-Lei n.º 135/2004, DR n.º 130 I Série A (03/06/2004), pp. 3490-8 — Cria o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), que regula a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional.
- Decreto-lei n.º 104/2004, DR n.º 107 I Série A (07-05-2004), pp. 2920-29 — aprova um regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística.
- Decreto-lei n.º 310/2003, DR n.º 284 I Série A (10/12/2003), pp. 8339-76 — procede à segunda alteração ao RJIGT estabelecido com o Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2003, DR n.º 72 I Série B (26/03/2003), pp. 1948-1979 — ratifica parcialmente o PDM de Góis.
- Lei n.º 107/2001, DR n.º 209 I Série A (08/09/2001), pp. 5808-29 — estabelece as Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural.
- Debate parlamentar da proposta de Lei 39/VIII – Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural, VIII Legislatura, 2.ª Sessão Legislativa, (2000-2001), Reunião Plenária de 5 de Janeiro de 2001, DAR n.º 36, I Série (06/01/2001) — relata a discussão conjunta, na generalidade, das propostas de Lei n.º 38/VIII — que estabelece o regime fiscal do património cultural — e 39/VIII — que estabelece as Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural.
- Portaria n.º 317-B/2000, DR n.º 126 I Série B (31/05/2000), pp. 2534(7)-(16) — cria o Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial (URBCOM).
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, DR n.º 112 I Série B (15/05/2000), pp. 2106-43 — aprova o Programa Polis - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades.
- Decreto-Lei n.º 53/2000, DR n.º 83 I Série A (07/04/2000), p. 1515 — altera o artigo 157.º (Regime Transitório) do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 380/99, DR n.º 222 I Série A (22/09/1999), pp. 6590-6622 — estabelece o RJIGT.
- Decreto-Lei n.º 7/99, DR n.º 6 I Série A (08/01/1999), pp. 73-7 — cria o regime de concessão de apoio financeiro especial para realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação em habitação própria permanente de indivíduos e agregados familiares economicamente carenciados (SOLARH).
- Lei n.º 48/98, DR n.º 184 I Série A (11/08/1998), pp. 3869-75 — estabelece as Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.
- Decreto-lei n.º 106/96, DR n.º 176 I Série A (31/07/1996), pp. 2193-6 — cria o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH).



- Decreto-Lei n.º 105/96, DR n.º 176 I Série A (31/07/1996), pp. 2191-3 — cria o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA).
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/95, DR n.º 79 I Série B (03/04/1995), pp. 1854-62 — ratifica o PDM de Lagos.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/95, DR n.º 11/95 I Série B (10/02/1995), pp. 840-51 — ratifica o PDM de Figueiró dos Vinhos.
- Decreto-Lei n.º 184/94, DR n.º 150 I Série A (01/07/1994), pp. 3471-80 — cria o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (PROCOM).
- Declaração, DR n.º 160 II Série (14/07/1992), pp. 6496(12) - (24) — publica o regulamento e a planta do PDM de Vila Real de Santo António ratificado pela Portaria n.º 347/92, de 16 de Abril.
- Portaria n.º 347/92, DR n.º 90 I Série B (16/04/1992), p. 1816 — ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António que aprovou o respetivo PDM.
- Decreto-Lei n.º 69/90, DR n.º 51 I Série (02/03/1990), pp. 880-7 — disciplina o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território.
- Decreto-Lei n.º 4/88, DR n.º 11 I Série (14/01/1988), pp. 114-6 — cria o Regime Especial de Comparticipações para a Recuperação de Imóveis sujeitos a Arrendamentos (RECRÍA).
- Despacho n.º 1/88, DR n.º 16 II Série (20/01/1988), pp. 493-4 — cria o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas.
- Lei n.º 13/85, DR n.º 153 I Série (06/06/1985), pp. 1865-1874 — Lei do Património Cultural Português.
- Portaria n.º 5/85, DR n.º 1 I Série (02/01/1985), p. 4 — ratifica o PDM de Évora.
- Despacho n.º 4/85, DR n.º X II Série (SEHU) — cria o Programa de Reabilitação Urbana.
- Decreto-Lei n.º 449/83, DR n.º 296 I Série (26/12/1983), pp. 4113-6 — autoriza a Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português, o Montepio Geral - Caixa Económica de Lisboa e o Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação (FAIH) a concederem financiamento, a longo prazo, às câmaras municipais, para o relançamento do programa para a recuperação de imóveis em degradação (PRID) afetos a fins habitacionais.
- Decreto Regulamentar n.º 91/82, DR n.º 276 (29/11/1982), pp. 3992-4 — define o processo de elaboração dos PDM.
- Portaria n.º 989/82, DR n.º 244 I Série (21/10/1982), pp. 3475-7 — especifica o conteúdo técnico dos PDM.
- Decreto-Lei n.º 208/82, DR n.º 119 I Série (26/05/1982), pp. 1402-7 — define o quadro regulamentar dos PDM.
- Decreto-Lei n.º 152/82, DR n.º 101 I Série (03/05/1982), pp. 1109-1115 — permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária.

- Lei n.º 1/79, DR n.º 1 I Série (02/01/1979), pp. 1-7 — Finanças Locais.
- Lei n.º 79/77, DR n.º 247 I Série (25/10/1977), pp. 2564-78 — define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos.
- Decreto-Lei n.º 794/76, DR n.º 259 I Série (05/11/1976), pp. 2517-24 — aprova a Lei dos Solos.
- Decreto-Lei n.º 704/76, DR n.º 230 I Série (30/09/1976), pp. 2240-2 — autoriza o Fundo de Fomento da Habitação a constituir um programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID).
- Decreto-Lei n.º 701-A/76, DR n.º 229, I Série, Suplemento (29/09/1976), pp. 2238(2)-(8) — estabelece as normas relativas à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos do município e da freguesia.
- Decreto-Lei n.º 8/73, DR n.º 8 I Série (08/01/1973), pp. 24-6 — incumbe ao Fundo de Fomento da Habitação e às câmaras municipais a elaboração e execução de planos de urbanização de pormenor que visem a renovação de setores urbanos sobrecupados ou com más condições de salubridade, solidez, estética ou segurança contra risco de incêndio.
- Decreto-Lei n.º 560/71, DR n.º 294 I Série (17/12/1971), pp. 1921-3 — determina que as câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes sejam obrigadas a promover a elaboração de Planos Gerais de Urbanização das sedes dos seus municípios e de outras localidades.
- Decreto-Lei n.º 561/71, DR n.º 294 I Série (17/12/1971), p. 1923 — fixa os requisitos de ordem técnica a que devem obedecer os Planos Gerais de Urbanização e os Planos de Pormenor.
- Decreto-Lei n.º 576/70, DG n.º 273 I Série (24/11/1970), pp. 1749-56 — define a política dos solos tendente a diminuir o custo dos terrenos para construção.
- Decreto-Lei n.º 46673, DG n.º 271 I Série (29/11/1965), pp. 1560-2 — concede às autoridades administrativas responsáveis os meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano.
- Lei n.º 2030, DG n.º 143 I Série (22706/1948), pp. 529-38 — promulga disposições sobre questões conexas com o problema de habitação.
- Decreto-Lei n.º 35931, DG n.º 250 I Série (14/11/1946), p. 1045 — determina que os anteplos de urbanização aprovados pelo Ministro sobre parecer do Conselho Superior de Obras Públicas sejam obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas das sedes de concelho e demais localidades ou zonas por eles abrangidos, sendo-lhes aplicáveis as disposições do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 33921e do artigo 61.º do Código Administrativo.
- Decreto-Lei n.º 33921, DG n.º 197 I Série (05/12/1944), pp. 883-888 — torna obrigatório às câmaras municipais do continente e ilhas adjacentes promover o levantamento

de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização e expansão das sedes dos seus municípios, em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, da higiene e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes.

Decreto-Lei n.º 34337, DG n.º 286 (27/12/1944), pp. 1327-8 — cria a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização e extingue a Divisão de Urbanização, da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais.

Decreto-lei n.º 24802, DG n.º 299 I Série (21/12/1934), pp. 2137-41 — obriga as Câmaras Municipais do Continente e Ilhas a promover o levantamento de plantas topográficas e a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos municípios.

Decreto n.º 21875, DG n.º 217 (18/11/1932), pp. 2237-8 — autoriza o Governo a estabelecer zonas de protecção dos edifícios públicos de reconhecido valor arquitetónico.

Decreto n.º 20985, DG n.º 56 I Série (07/03/1932), pp. 431-6 — reorganiza o Serviço de Belas-Artes instituindo o Conselho Superior de Belas-Artes e extinguindo os Conselhos de Arte e Arqueologia das três circunscrições.

Lei n.º 1700, DG n.º 281 I Série (18/12/1924), pp. 1858-63 — reorganiza os serviços artísticos e arqueológicos.



Adelino Gonçalves (1970). Arquiteto e doutor em Arquitetura pela Universidade de Coimbra (1994 e 2012) onde é investigador do Centro de Estudos Sociais e docente do Departamento de Arquitetura. Leciona planeamento e projeto urbano e já foram concluídas duas dezenas de provas académicas sob sua orientação. A sua investigação centra-se nas políticas urbanas e na integração das problemáticas da reabilitação e da salvaguarda patrimonial no desenvolvimento urbano. Sobre estes temas tem publicado artigos e capítulos em edições nacionais e internacionais, bem como organizado e participado em encontros e seminários nacionais e internacionais.

Adelino Gonçalves (1970). Architect and PhD in Architecture from the University of Coimbra (1994 and 2012) where is researcher at the Centre for Social Studies and professor of the Department of Architecture. He teaches planning and urban design and two dozen of academic examinations have been completed under his guidance. His research focuses on urban policy and the integration of rehabilitation and heritage safeguard in development. On these issues has published articles and chapters in national and international issues, as well as organized and participated in meetings in national and international seminars.

9 789892 614564



• U C •



I  
IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA UNIVERSITY PRESS  
U