

Instrumentos de gestão territorial, inovação e cultura: a carta municipal do património¹

Paulo Carvalho

Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT)
Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra
paulo.carvalho@fl.uc.pt

1. Ordenamento e desenvolvimento territorial: cooperação, sustentabilidade e coesão

No contexto da Europa, a década de 80 do século XX marca o início de um período muito importante no plano da afirmação política e social das preocupações relativas ao ordenamento e ao desenvolvimento do território. A "Carta Europeia do Ordenamento do Território", assinada em Maio de 1983, no âmbito da conferência europeia dos ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (do Conselho da Europa), é um dos primeiros documentos orientadores nesta matéria.

De acordo com o preâmbulo da Carta, o ordenamento do território é considerado uma ferramenta nuclear para reduzir as disparidades regionais, melhorar o uso e a organização espacial (considerando, de forma adequada, os aspectos económicos, sociais, culturais e ambientais), proteger o ambiente e melhorar a qualidade de vida, num contexto de profundas modificações nas estruturas económicas e sociais dos países europeus e nas suas relações internacionais. Ao mesmo tempo é reconhecida a importância da participação dos cidadãos e a necessidade de intensificar a cooperação internacional neste domínio.

Assumindo o ordenamento do território como a "tradução espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade", a Carta também reconhece como características do ordenamento do território o carácter democrático (de forma a assegurar a participação das populações interessadas e dos seus representantes políticos), integrado (deve assegurar a coordenação das diferentes políticas sectoriais e a sua integração numa abordagem global), funcional (deve ter em conta a existência de especificidades

regionais, assim como a organização administrativa dos diferentes países) e prospectivo (deve analisar e considerar as tendências de desenvolvimento a longo prazo dos fenómenos e intervenções económicas, ecológicas, sociais, culturais e ambientais).

Em relação aos objectivos fundamentais o ordenamento do território procura, simultaneamente, o desenvolvimento social e económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente, e a utilização racional do território. A realização destes objectivos é essencialmente uma questão política, que deve passar pela integração e coordenação entre as autoridades públicas envolvidas, e ainda com os numerosos organismos privados que contribuem, pelas suas acções, para (re)desenhar a organização do espaço.

A especificidade do documento, isto é, o seu carácter orientador e não vinculativo (no plano jurídico), significa que os ministros se comprometem a recomendar aos respectivos governos que os princípios e objectivos apresentados sejam considerados e que seja promovida a cooperação internacional com vista a um verdadeiro ordenamento do território europeu. Mesmo assim, prevalece a intenção de estabelecer um conceito europeu de ordenamento do território e de intensificar a cooperação e a iniciativa com as diversas organizações europeias, utilizando como plataforma o Conselho da Europa.

As questões estruturantes em matéria de ordenamento e desenvolvimento do território assumem um novo impulso e uma nova dimensão, a partir da segunda metade dos anos 80, em resultado de preocupações e compromissos de escala global. O "Relatório Brundtland" (1987), ao reconhecer a limitação na capacidade de utilização de recursos e a relevância da solidariedade intergeracional na ocupação e utilização do território, e a "Cimeira da Terra" (Rio de Janeiro, 1992), através de compromissos de natureza política e

¹ O presente texto retoma e aprofunda a temática da nossa reflexão no âmbito do 5th International Congress for Spatial Planning (Lisboa, Novembro de 2007).

a definição de um quadro de acção em matéria de desenvolvimento sustentável, reflectem uma nova abordagem do desenvolvimento (estribada na convergência das componentes económica, social e ambiental) que influenciou de forma decisiva a evolução conceptual e operativa do ordenamento do território. De tal maneira que o ordenamento do território, na sua amplitude temática - da regulação do uso do solo (planeamento urbano) às políticas e instrumentos de promoção do desenvolvimento (económico, social, cultural, ambiental e territorial) -, aparece cada vez mais vinculado ao conceito de desenvolvimento, e por isso pretende assegurar uma adequada organização e utilização do território, na óptica da sua valorização, não perdendo de vista o seu desenvolvimento económico, social e ambiental/cultural, de modo integrado, coordenado, harmonioso e sustentável.

Esta atmosfera de mudança de paradigmas e os novos compromissos internacionais influenciaram também as políticas e as intervenções da União Europeia. As cinco décadas de construção europeia revelam importantes iniciativas no sentido de concretizar os objectivos definidos na génese da Comunidade Económica Europeia, ou seja, promover o desenvolvimento harmonioso do seu conjunto pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos favorecidas, através da criação de um mercado comum, de uma união económica e monetária, e da aplicação de políticas ou acções comuns. Considerando a política regional, as políticas sectoriais e os programas de iniciativa comunitária (em particular a favor das regiões de fronteira e do desenvolvimento rural), e tendo presente que qualquer intervenção política tem efeitos territoriais, podemos concluir que a União Europeia, de forma indirecta, tem manifestado preocupação e induzido acção em matéria de ordenamento do território, apesar deste último não constituir, ainda, uma atribuição desta entidade supra-nacional.

Aliás, o ordenamento do território e a dimensão territorial emergem como temáticas cada vez mais relevantes, no âmbito do processo de construção europeia (e das reformas estruturais em curso), em particular desde a década de 90, e a cooperação entre os Estados-Membros é reconhecida como ferramenta/alavanca da nova matriz política. Com efeito, o território aparece como centro de um projecto ou modelo de orientação estratégica do desenvolvimento territorial europeu segundo uma perspectiva de ordenamento e um esquema de desenvolvimento relacionados com o objectivo da coordenação intersectorial dos efeitos territoriais das políticas sectoriais e a vinculação da política regional com o ordenamento e o

desenvolvimento. Os pilares deste projecto e esquema de desenvolvimento territorial europeu, adoptado em 1999, embora não vinculativo, são a coesão económica e social, a competitividade mais equilibrada do território europeu e a salvaguarda dos recursos naturais e do património cultural. O desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e mais equilibrado, e o reforço da relação entre os territórios rurais e urbanos; o incremento de estratégias integradas de transporte e comunicação; a gestão e o desenvolvimento sustentável do património natural e cultural representam os três eixos estruturantes (grandes directrizes orientadoras) do EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário) / ETE (Estratégia Territorial Europeia). A importância desta orientação é de tal forma relevante que o texto do Tratado de Lisboa (actualmente em fase de aprovação) inclui o ordenamento do território como área de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (como já aconteceu com o Tratado Constitucional), quando até agora ele tinha sido considerado uma questão essencialmente nacional. Portanto, no plano político, a dimensão territorial passa a constituir o terceiro pilar da coesão, a par da coesão económica e da coesão social. Como reconhece um texto recente da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Portugal), o reforço da cooperação territorial, no âmbito do programa INTERREG, e a criação do Observatório em Rede do Ordenamento do Território (ESPON) são exemplos de medidas de implementação das propostas do EDEC pela Comissão Europeia.

O processo de cooperação entre os Estados-membros em matéria de coesão territorial da Europa prosseguiu em 2004, conduzindo à adopção da Agenda Territorial da União Europeia, em Leipzig (em Maio de 2007), durante a presidência Alemã, e subseqüentemente do Primeiro Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia, preparado pela presidência Portuguesa em colaboração com os Estados-Membros e adoptado na sessão sobre coesão territorial da reunião informal dos ministros do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, realizada em Ponta Delgada, em Novembro de 2007 (DGOTDU, 2008).

Uma vez que no decurso deste processo foi suscitada, através dos Estados-Membros e do Parlamento Europeu, a necessidade de clarificar a noção de coesão territorial e de obter uma melhor compreensão do conceito e das suas implicações políticas, a Comissão Europeia, através da Direcção Geral para o Desenvolvimento Regional, lançou em 2007 um processo ten-

dente a promover esse esclarecimento. A adopção do "Livro Verde sobre a Coesão Territorial" (com o subtítulo "Tirar partido da diversidade territorial"), no passado dia 6 de Outubro de 2008, e a abertura do período de consulta pública (que decorre até 28 de Fevereiro de 2009), insere-se na prossecução dos referidos objectivos.

2. Património cultural e planeamento urbano municipal: da inventariação para salvaguarda aos processos inovadores de valorização

Como já referimos, a propósito do EDEC (1999), o património (natural e cultural) faz parte das preocupações mais recentes da União Europeia. A "Rede Natura 2000", como estratégia e acção conjunta da União Europeia no âmbito da protecção do património natural e da biodiversidade, constitui um caso paradigmático/excepcional neste domínio. Porém, a tendência principal nesta matéria é, ainda, a preponderância da jurisdição nacional.

A inclusão do património cultural na agenda do planeamento e do desenvolvimento territorial é indissociável de um conjunto significativo de documentos orientadores e normativos (relacionados, em particular, com a UNESCO e o Conselho da Europa) que ilustram as preocupações contemporâneas no âmbito da sua protecção e valorização. A terminologia hoje utilizada reflecte o alargamento e a diversidade dos bens a patrimonializar, onde se incluem as dimensões intangíveis (música, festividades, tradições orais, saber-fazer, entre outras) e os novos desafios como, por exemplo, os conjuntos arquitectónicos rurais e urbanos, os imóveis e os equipamentos industriais, as arquitecturas de veraneio, as termas, as infra-estruturas de transporte e os aspectos geológicos e naturais.

Em Portugal, as preocupações em matéria de património cultural, na perspectiva de um quadro normativo específico (Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro), aparecem alinhadas com as grandes tendências internacionais e os compromissos assumidos pelo país nesta matéria, designadamente: a valorização do enquadramento paisagístico (o quadro relacional influencia de forma estática ou dinâmica o modo como ele é percebido); a definição de áreas de protecção; a elaboração de um plano de pormenor e de salvaguarda para os novos imóveis classificados; a valorização da participação pública dos cidadãos; a atribuição de responsabilidade crescente aos municípios, que podem e devem desempenhar um papel relevante, especial-

mente no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território.

Na óptica da gestão territorial, segundo a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 54/2007, de 31 de Agosto), a salvaguarda e a valorização do património cultural decorre, no essencial, quer dos instrumentos de desenvolvimento territorial, quer dos instrumentos de planeamento territorial. Os primeiros, no âmbito de directrizes de natureza estratégica, revelam-se através de políticas e acções sectoriais, como o Programa Operacional da Cultura, e de forma indirecta ou complementar por via de diversos programas de desenvolvimento como, por exemplo, os Programas Operacionais Regionais, o LEADER (desenvolvimento rural), o POLIS (requalificação urbana) e o INTERREG (desenvolvimento transfronteiriço). Os segundos, no contexto de orientações de natureza regulamentar, incidem sobretudo em matérias relacionadas com a regulação do uso do solo e têm como matriz de maior visibilidade os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), em articulação com os demais instrumentos de gestão territorial relevantes.

Segundo o Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro (5.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial), o património arquitectónico e arqueológico é reconhecido com um recurso territorial. O mesmo diploma determina que as medidas indispensáveis à protecção e valorização deste património (definido como "os elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e identidade das comunidades") decorram do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, dos planos regionais, dos planos intermunicipais de ordenamento do território, e dos planos sectoriais relevantes, tendo em vista acautelar o uso dos espaços envolventes, e reserva aos PMOT o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos aplicáveis e a delimitação de áreas de protecção.

A protecção e valorização do património construído na esfera de acção dos PMOT envolve a identificação (obrigatória) dos bens classificados (no contexto das "servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento") e também pode incluir a identificação de espaços de elevado valor patrimonial para os quais são definidos regulamentos especiais de gestão urbanística, tudo

justificado e apoiado nos estudos de caracterização do território municipal e nos relatórios que explicitam os objectivos estratégicos/opções do plano e a respectiva fundamentação técnica (suportada na avaliação das condições económicas, sociais, culturais e ambientais para a sua execução). Considerando, de igual modo, as dificuldades dos municípios em definir o programa de execução das intervenções previstas e respectivo plano de financiamento, é fácil concluir que os PMOT, através de uma concepção e prática redutora em matéria de património cultural, são mais instrumentos de catalogação de bens imóveis classificados do que ferramentas de uma estratégia de acção tendo em vista valorizar o referido património.

Um contributo decisivo nesta matéria está relacionado com a ideia de instituir a carta municipal do património na prática do planeamento urbano municipal em Portugal, como já acontece com as cartas educativas, as cartas de equipamentos desportivos, as cartas de saúde, entre outras. A realidade nacional dá conta de algumas iniciativas neste domínio como acontece, por exemplo, em Lisboa. A "Carta Municipal do Património", com base no inventário do património do Plano Director Municipal de 1994 (entretanto reavaliado e actualizado), identifica os objectos singulares, imóveis, conjuntos edificados, espaços públicos (como os jardins) com interesse histórico, cultural, arquitectónico, paisagístico e/ou ambiental, e áreas de valor arqueológico. Trata-se de uma relação exaustiva de bens relevantes (fixados nas componentes patrimoniais urbanas), do ponto de vista formal, para a cidade e os cidadãos, e que devem, por isso, ser salvaguardados e valorizados. Segundo dados estatísticos da Câmara Municipal de Lisboa, o número de elementos patrimoniais e de conjuntos edificados identificados conheceu uma evolução bastante positiva no período de 1994 a 2005: 18% e 76%, fixando-se em 2028 e 542, respectivamente. Deste modo, estão reunidas as condições fundamentais para um conhecimento detalhado das condições sócio-urbanísticas e das condições do património edificado, mediante um sistema de monitorização urbana a uma escala detalhada de unidades de análise de pequena dimensão (quarteirão e edifício), suportado por poderosas ferramentas de gestão de informação urbana georeferenciada, que permitirá apresentar uma proposta de PDM de nova geração.

Contudo, a base metodológica mais consistente e inovadora para a prossecução do objectivo de integração e valorização patrimonial decorre de uma proposta integrada nas conclusões do seminário "A Carta Municipal do Património e os Planos Directores

Municipais de 2.ª Geração", organizado pelo Instituto Português do Património Arquitectónico e pela Ordem dos Arquitectos/Delegação do Distrito de Castelo Branco, em Maio de 2005. A "Carta Municipal do Património" é definida com um "Documento-Processo que visa objectivos estratégicos para a salvaguarda e valorização do Património enquanto valor cultural, identitário, recurso económico e social, no âmbito do Território Cultural" (AFONSO, 2006). Este último conceito designa um "espaço identitário dinâmico de produção e consumo cultural, composto de monumentos, conjuntos e sítios, que são marcas de uma paisagem antropizada, e por museus, centros de interpretação, itinerários sinalizados..." que deve ter "uma estrutura organizativa, capaz de liderar um processo de desenvolvimento sustentável, encarregue da gestão de uso do património em rede e dedicada à aplicação de uma estratégia interpretativa desse território cuja elaboração deve ser o aspecto metodológico central de qualquer projecto de valorização do património" (AFONSO, 2006). Pode ser de grande interesse na perspectiva de difundir a ideia de "Marca-Território" em diferentes mercados (cultura, lazer, turismo, entre outros), ao permitir otimizar o conjunto de serviços e produtos oferecidos pelo território, possibilitar uma maior competitividade dos agentes económicos ligados a estes mercados e definir prioridades em relação ao tipo de investimentos a realizar. "Para que isto seja possível, devemos caminhar para um modelo de apresentação do território relacionado com uma ideia integral de paisagem e que em relação a si próprio, conte com os testemunhos originais (tangíveis ou intangíveis), que utilize as construções existentes, isto é, os lugares da memória" (AFONSO, 2006).

Portanto, no quadro de uma nova geração de Planos Directores Municipais, a temática do património deverá constituir, enquanto documento-processo, sectorial e complementar, a "Carta Municipal do Património". Esta proposta enfatiza um conceito de património à escala da paisagem, ultrapassa os objectivos clássicos do cadastro/inventário de bens (ao introduzir o objectivo da permanente actualização, com a localização georeferenciada da cada bem), incide na definição de estratégias de património enquanto recurso relevante para o desenvolvimento sustentável, e configura um instrumento sectorial de apoio ao planeamento integrado, à programação, ao controlo e gestão de acções nos domínios do património e do território cultural, às escalas do ordenamento, do urbanismo e da arquitectura. Considera, ainda, essencial a elaboração das "Cartas de Risco do Património" às escalas que acabámos de referir, com

incidência na caracterização da situação de risco, suas causas e definição de políticas, meios e soluções de prevenção e combate, e preconiza a sua articulação com a "Carta Municipal do Património".

Em síntese, é de inegável relevância que a "Carta Municipal do Património" seja formalmente instituída como instrumento indispensável das políticas de salvaguarda e valorização do património. As questões do património não podem continuar a ser tratadas de forma estática e restritiva como nos PDM de 1ª geração, resumindo-se a uma listagem de inventário e sua cartografia, mas "deverão contemplar não apenas regras de controlo administrativo e policial, como essencialmente questões de estratégia (programação, faseamento e prioridades de investimento) para o desenvolvimento sustentável e definição de componentes específicas da política do património cultural". Só assim o PDM "deixará de ser um instrumento final, para ser um instrumento estratégico, dinâmico, flexível, assente na articulação e integração de diferentes categorias de Cartas Municipais" (AFONSO, 2006).

Referências bibliográficas

- AFONSO, J. C. (2006) - *A Carta Municipal do Património e os Planos Directores Municipais de 2ª Geração*, 5 p. (policopiado).
- ALVERGNE, C. e TAULELLE, F. (2002) - *Du Local à l'Europe. Les Nouvelles Politiques d'Aménagement du Territoire*. Paris, PUF, 309 p.
- CARVALHO, Paulo (2008) - "The municipal charter for heritage as an innovative tool in urban planning in Portugal: from conceptualisation to operationalisation?". *Proceedings of 5th International Congress for Spatial Planning* (Malaga, Spain), FUNDICOT, Madrid, 3 p.
- CE (2007) - *1º Programa de Acção para a implementação da Agenda Territorial da União Europeia*. (tradução e reprodução da versão inglesa do documento original realizada pela DGOTDU, Lisboa, 2008, 23 p.).
- CE (2007) - *Agenda Territorial da União Europeia*. (tradução e reprodução da versão inglesa do documento original realizada pela DGOTDU, Lisboa, 2008, 12 p.).
- CE (2008) - *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial* (reprodução em fac-símile do documento em língua portuguesa realizada pela DGOTDU, Lisboa, 2008, 13 p.).
- DGOT (1988) - *Carta Europeia do Ordenamento do Território*. Lisboa, 19 p.
- DGOTDU (2008) - "Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia" (www.dgotdu.pt/livroverde/documentos.html; acesso em 29.01.2009).
- CRAVEIRO, Maria Teresa (1999) - "Desenvolvimento do plano integrado de qualidade ambiental de Lisboa - Agenda Local 21". *Urbanismo*, n.º 3, Lisboa, pp. 24-29.
- DASÍ, J. F. (2008) - "Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda". *Boletín de la A.G.E.*, n.º 46, pp. 11-32.
- ESTARELLAS, P. B. et al. (2005) - "Agenda 21: subsidiariedad y cooperación a favor del desarrollo territorial sostenible". *Boletín de la A.G.E.*, n.º 39, pp. 423-446.
- FALUDI, A. (2005) - "La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea". *Boletín de la A.G.E.*, n.º 39, pp. 11-30.
- FIDÉLIS, T. (2001) - *Planeamento Territorial e Ambiente. O Caso da Envolvente à Ria de Aveiro*. Cascais, Principia, 315 p.
- GOLD, J. et al. (eds.) (2008) - *Gower Handbook of Leadership and Management Development*. Ashgate, Aldershot, 550 p.
- GUTIÉRREZ, J. I. P. et al. (2003) - "Nueva Cultura y Gobierno del Territorio en Europa". *Eria (Revista de Geografía)*, n.º 61, pp. 227-249.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário (1999); *Introdução ao Ordenamento do Território*. Lisboa, Universidade Aberta, n.º 177, 210 p.