



IMPrensa 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

© SETEMBRO 2017. Imprensa da Universidade de Coimbra.

Autor: Adelino Gonçalves

Título: Património Urban(ístic)o e Desenvolvimento:

uma década de estudos sobre a dimensão urbana do património

Edição

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

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

Coordenação editorial

Maria João Padez de Castro

Design: Carlos Costa

Execução gráfica:

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: /17

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	
PARTE I.		
CONCEITO(S)	23	
CAPÍTULO I.		
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	
CAPÍTULO II.		
A DIMENSÃO URBAN(ÍSTICA) DO PATRIMÓNIO	43	
CAPÍTULO III.		
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	
CAPÍTULO IV.		
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
Simple 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] ² = SALVAGUARDA ² + DESENVOLVIMENTO ²	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 públicas. 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 Direcção 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 perspetivada 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 cidadãos, 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(ístic)o. 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 minguie 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