

TÍTULO DA COMUNICAÇÃO: Planos de Ordenamento de Parque Arqueológico, os parentes pobres dos Planos Especiais de Ordenamento do Território

AUTOR: Fernando Pau-Preto¹

RESUMO:

Os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOTs) que a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LB POTU)² consagrou eram apenas três:

- ▶ planos de ordenamento de áreas protegidas;
- ▶ planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas;
- ▶ planos de ordenamento da orla costeira.

A característica comum destes planos era a sua inequívoca vocação para a salvaguarda de recursos e valores naturais, fixando os usos e o regime de gestão compatíveis com a utilização sustentável do território.

Com a publicação da Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural (LB PRVPC)³, é alargada a possibilidade desta tipologia de planos a outro âmbito, abrangendo os recursos e valores culturais, tendo sido criadas duas novas figuras legais com impacto territorial: os Parques Arqueológicos e os respectivos instrumentos de ordenamento.

Na última alteração do Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial⁴, e no que diz respeito aos PEOTs, o legislador assumiu claramente os Planos de Ordenamento dos Estuários como tal, não o tendo feito com os Planos de Ordenamento de Parques Arqueológicos.

Não obstante, as alterações assumidas para os PEOTs, nomeadamente ao conteúdo material, com implicações ao nível do zonamento, trazem novas implicações a ter em consideração.

PALAVRAS-CHAVE:

Plano de Ordenamento de Parque Arqueológico, POPA, Parque Arqueológico, PA, PEOT.

¹ Licenciado em Planeamento Regional e Urbano pelo Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro e Mestre em Planeamento e Desenvolvimento do Ambiente Urbano pelas Faculdades de Engenharia e de Arquitectura da Universidade do Porto. Colaborador dos quadros de pessoal da Câmara Municipal do Porto.

² Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

³ Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro. Também apelidada como Lei do Património Cultural.

⁴ Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro.

COMUNICAÇÃO:

No que concerne aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOTs), a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)² veio impor uma certa ordem, não só respeitante à tipicidade dos PEOTs, bem como, à natureza da vinculação destes tipos de planos de ordenamento.

De facto, a LBOTU veio confirmar nesta matéria a Lei n.º 5/96, de 29 de Fevereiro, que por sua vez tinha dado nova redacção ao D.L. n.º 151/95, de 24 de Junho, tendo este último diploma vigorado apenas oito meses, e que consagrava sete tipologias distintas de PEOTs, sendo uma das quais referente aos planos de salvaguarda do património cultural, que em parte viriam a ser retomados posteriormente. De acordo com o artigo 33.º a tipicidade de PEOTs era a seguinte:

- ▶ planos de ordenamento de áreas protegidas;
- ▶ planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas;
- ▶ planos de ordenamento da orla costeira.

No que respeita à vinculação dos instrumentos de gestão territorial, o seu artigo 11.º é claramente explícito em relação aos PEOTs, para além de vincular as entidades públicas, ainda vinculam os particulares.

Avançando para o Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial⁵ (RJIGT) de 1999, a noção dos PEOTs era apresentada como instrumentos de natureza regulamentar, elaborados pela Administração Central que constituem um meio supletivo de intervenção do Governo, tendo em vista a prossecução de objectivos de interesse nacional com repercussão espacial, estabelecendo regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e assegurando a permanência dos sistemas indispensáveis à utilização sustentável do território.

A definição do conteúdo material reforçava a tónica exclusiva dos recursos e valores naturais dado que os PEOTs “estabelecem regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais fixando os usos e o regime de gestão compatíveis com a utilização sustentável do território”. Ou seja, era assumido que os PEOTs fixavam usos de solo.

De modo a introduzir a questão e importância do Vale do Côa nesta comunicação, torna-se necessário efectuar um pequeno historial dos factos ocorridos.

⁵ D.L. n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Assim que o XIII Governo tomou posse, uma das suas primeiras deliberações foi a decisão de suspender imediatamente as obras de construção da barragem - Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/96. Posteriormente na Resolução de Conselho de Ministros n.º 42/96, que lançou o Programa Integrado do Vale do Côa (PROCÔA), era mencionada a elaboração de um PEOT para assegurar a salvaguarda do património cultural e paisagístico do Vale do Côa, então à luz do D.L. n.º 151/95, de 24 de Junho. Tendo ainda em vista a protecção e salvaguarda da arte rupestre, com o D.L. n.º 32/97, de 2 de Julho, são classificados como monumento nacional, 14 núcleos de gravuras. Na 22.ª Sessão do Comité do Património Mundial da UNESCO, realizada a 2 de Dezembro de 1998, em Quioto (Japão), foi reconhecida a importância cultural das gravuras rupestres do Vale do Côa, tendo as mesmas sido integradas na Lista de Património Mundial (Pau-Preto/ Luís, 2002). Finalmente, o D.L. n.º 50/99, de 16 de Fevereiro, aprovou a suspensão parcial dos Planos Directores Municipais de Vila Nova de Foz Côa, de Pinhel, de Figueira de Castelo Rodrigo e de Meda e estabeleceu medidas preventivas para a área sujeita ao plano do Parque Arqueológico do Vale do Côa por um período de 2 anos, prazo esse dilatado por mais 6 meses (D.L. n.º 95/2001, de 23 de Março).

Dada a preponderância que o sector da cultura/arqueologia assumiu, e devido à necessidade de enquadramento legal para o Vale do Côa, a Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural³, criou duas novas figuras legais com impacto territorial: os Parques Arqueológicos (PAs) e os seus respectivos instrumentos de ordenamento, os Planos de Ordenamento de Parques Arqueológicos (POPAs), carecendo, contudo, de legislação complementar. Tal complemento seria publicado no ano seguinte⁶, já com novo elenco governativo, de modo a estabelecer a forma de criação e gestão dos PAs e definindo ainda os objectivos, o conteúdo material e o conteúdo documental dos POPAs (Pau-Preto, 2008a).

Parecia ser este o modo como o aparelho administrativo português pretendia resolver a problemática em torno do Vale do Côa, por um lado, o do enquadramento legal para a protecção do santuário rupestre do Vale do Côa ao longo dos seus 17 Km, por outro lado, dotar o Parque Arqueológico do Vale do Côa (PAVC) de um instrumento de gestão, tal como recomenda a UNESCO para os bens inscritos na Lista de Património Mundial.

Contudo, diversos são os autores a alertar que a proliferação de novas figuras legais podem ser infrutíferas, senão vejamos, Portas et al (2003, p.206) consideram que “os planos são instrumentos do processo de planeamento, embora não únicos, com

⁶ Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio.

frequência se transfere para a reformulação das figuras existentes ou para a adição de novos, as frustrações dos resultados patentes no terreno”, dizem-nos ainda que “a experiência (...) mostra que deve preceder a selecção e configuração dos instrumentos a utilizar”. Inclusivamente, Correia (2008, p.375), é da opinião que os POPAs se encontram em “clara violação do princípio da tipicidade” dos PEOTs, uma vez que o artigo 33.º da LBOTU é claro nesta matéria.

Entretanto em 2005, com a publicação da Lei da Água⁷, é mais uma vez alargada a tipicidade destes planos, com um novo instrumento de ordenamento, os Planos de Ordenamento dos Estuários (POEs).

Desde esta data, passaram então a coexistir cinco PEOTs distintos, dispersos por três Leis de Bases e abarcando não só os valores e recursos naturais, como também os culturais, sendo esta a base que o legislador tinha em Setembro de 2007, quando foi publicada a “quinta” alteração ao Decreto-Lei n.º 380/99, através do Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, que inclusive no seu anexo republica “quase” na íntegra todas as alterações entretanto ocorridas desde 1999. Será sobre as alterações do RJIGT que nos iremos centrar, aliadas às implicações que as mesmas poderão ter sobre o caso do Vale do Côa.

Na republicação do RJIGT, e centrando-nos nos PEOTs, seria de esperar a assunção dos planos existentes nas três Leis de Bases, contudo, foram assumidos apenas os Planos de Ordenamento dos Estuários, não tendo acontecido o mesmo relativamente aos Planos de Ordenamento de Parque Arqueológico, facto que se pode considerar de certo modo bizarro, dado a Lei do Património Cultural ter sido publicada anteriormente à Lei da Água. Uma interpretação para este facto, é apresentada por Oliveira (2008), considerando que o legislador não lhes reconheceu a qualidade de PEOT pelo RJIGT.

Esta omissão, demonstra claramente a desarticulação entre os diversos diplomas, e em nosso entender, apesar dos POPAs não estarem inscritos no RJIGT, para todos os efeitos continuam a possuir força de lei, dado não terem sido revogados. Acresce ainda o facto da sua existência constar numa Lei de Bases, logo, de ordem superior a um Decreto-Lei (Pau-Preto 2008a).

Esta ideia é reforçada por Correia (2008, p.375) considerando que a opção do legislador “não enferma de qualquer vício de inconstitucionalidade orgânica”, dado que a Lei do Património Cultural “versa sobre matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, referida na alínea 9 do n.º 1 do artigo 165.º

⁷ Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro.

da Constituição". Assim sendo, e segundo o mesmo autor, os PEOTs abrangem cinco categorias e não apenas quatro.

Face ao exposto, tudo leva a crer que caso o Ministério da Cultura dê continuidade ao procedimento, se o Decreto-Regulamentar de criação do PAVC avançar, ainda será possível pelo menos criar o PAVC. Quanto ao seu POPA, iremos ver se valerá a pena, face às alterações ocorridas no RJIGT.

No tocante ao conteúdo material (artigo 44.º), o mesmo foi subtilmente alterado, dado ter sido eliminado a referência à fixação de usos. De acordo com Correia (2008, p. 373), entendeu-se "que os PEOTs devem conter regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais e não classificar o uso do solo". Poderemos avançar que se tratou de um modo de evitar conflitos com os Planos Municipais de Ordenamento do Território (Pau-Preto, 2008a), já que, segundo Oliveira (2008, p.55), é a estes últimos que "a lei confere a tarefa essencial de classificação e qualificação dos solos e, portanto, de identificação dos perímetros urbanos e de delimitação das várias categorias de solos em função do seu uso dominante".

De regresso ao RJIGT e em termos de vinculação jurídica, os PEOTs continuam a vincular as entidades públicas, contudo, e relativamente às entidades particulares, passam a vincular apenas "directa e imediatamente".

Segundo Oliveira (2008, p.56), apesar de os PEOTs serem de natureza regulamentar, advém-lhes a capacidade "de determinação de regimes de salvaguarda e valores naturais e de regimes de gestão das suas áreas compatíveis com a utilização do território". Reforça ainda a ideia (2008, p. 56) que os PEOTs, "por visarem a salvaguarda de valores ambientais, se apresentam como instrumentos de planeamento sectorial a que, contudo, o legislador decidiu atribuir um regime especial à margem do regime geral deste tipo genérico de planos, que consiste na sua eficácia directa e imediata em relação aos particulares".

Mas de acordo com a LB POTU, a conformação do direito de propriedade do solo apenas incide nos planos que apresentam suficiente especificidade para conterem indicações sobre o destino de área singulares. Com todas estas alterações, antevê-se que poderá ser difícil a um PEOT, sem a delimitação de zonamentos, conseguir fixar usos do solo. Mas, de acordo com Oliveira (2008, p.56), esta fixação dos usos do solo "deve traduzir-se na indicação das actividades permitidas, condicionadas e proibidas com vista à salvaguarda dos recursos e valores naturais das áreas sobre que incidem".

A ser assim, e supondo que o PAVC é finalmente criado à luz do Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio, poderá não valer a pena vir a ter o seu POPA⁸, dado que o n.º 5 artigo 5.º do diploma citado anteriormente, já possibilita interditar ou fixar condicionamentos ao uso, ocupação e transformação do solo dentro da área abrangida pelo parque arqueológico.

Já tínhamos alertado (Pau-Preto, 2008a), que neste caso, o legislador apoiou-se no Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, que permite no acto da classificação de uma área protegida, poder fixar condicionamentos quanto ao uso, ocupação e transformação do solo, mas no caso de criação de parques arqueológicos, acresce o facto da possibilidade de se poder interditar os condicionamentos.

De modo a contribuir para a reflexão acerca das duas figuras legais introduzidas com a Lei do Património Cultural, parque arqueológico e respectivos POPAs, levantamos duas questões:

- ▶ Não terão sido tais figuras demasiado redutoras, tendo em consideração as últimas alterações introduzidas no RJIGT ?
- ▶ Caso o Decreto-Regulamentar de criação do PAVC interditar ou fixar condicionamentos quanto ao uso de solo, e se na próxima revisão dos PDMS, agora mais simplificada, os condicionamentos forem assumidos, será que ainda valerá a pena um PEOT para o Vale o Côa ?

Já em 2006 identificámos⁹ bem perto de nós, em Aragão, a figura única de parque cultural. Esta figura legal é bastante mais abrangente, sendo uma das suas mais valias a possibilidade de se aplicar a qualquer tipo de património cultural, independentemente de ser arqueológico. Outra das suas mais valias, reside no facto de permitir uma coordenação intersectorial, que se torna necessária para o funcionamento dos parques, e que assenta num plano, o plano de parque cultural, mas que é essencialmente de cariz estratégico. O autor apresenta ainda uma outra figura de plano, no caso, o Plano de Gestão de Stonehenge, sendo uma vez mais uma ferramenta de cariz estratégico e não vinculativo para os particulares, apenas indicativo.

Estes são apenas dois exemplos do que outros Países já fazem à largos anos, enquanto que por cá, como foi demonstrado, a opção da tutela foi mais rígida, sendo as dificuldades inúmeras, tal como afirma Cabral em Pau-Preto (2008a), relativamente à criação do PAVC, “exemplo das dificuldades em garantir estas articulações será o processo de criação e enquadramento legal e institucional para viabilização do PA,

⁸ Apesar do mesmo não incidir sobre os recursos e valores naturais, mas sim sobre o património arqueológico.

⁹ Ver Pau-Preto, 2006.

como figura que se considera ser a mais adequada à valorização deste recurso cultural e como instrumento de promoção de condições para o desenvolvimento local e regional”.

Não obstante, se em vez de parque arqueológico, se tivesse criado uma figura legal mais abrangente a outros patrimónios que não apenas o património arqueológico, como por exemplo de parque cultural, poderia ter-se gerado um maior consenso e, provavelmente, terem surgido menos adversidades (Pau-Preto, 2008b). Acresce o facto, de entretanto, terem surgido novas realidades patrimoniais, as quais não possuem quaisquer directrizes, nem tão pouco enquadramento legal. A título de exemplificativo, tendo efectuado uma simples pesquisa na *internet*, considerando apenas a realidade do nosso território em termos continentais, conseguimos identificar as seguintes situações:

- ▶ parque paleozóico;
- ▶ parque patrimonial;
- ▶ parque mineiro;
- ▶ parque arqueológico e ambiental;
- ▶ geoparque.

Relativamente à situação dos POPAs e pretendendo contribuir com uma possibilidade de resolução para o problema do Vale do Côa, a simples alteração da indicação do plano indicada para os parques arqueológicos na Lei de Bases do Património Cultural poderia ser suficiente. Isto é, em vez de um Plano Especial de Ordenamento do Território, poderia recorrer-se à figura de Plano Sectorial, possibilidade que já possui enquadramento jurídico na LBOTU (PAU-PRETO, F. 2008b) e no RJIGT, sendo esta possibilidade corroborada por outros autores. Para demonstrar que assim é, deixamos as suas opiniões:

- ▶ Correia (2008, p. 374 e 375), sendo sensível “ao argumento de que o património arqueológico, pelo seu âmbito supramunicipal e pelas suas características e objectivos, requer um instrumento de planeamento de natureza nacional, deveria então, o legislador tê-los integrado¹⁰ na categoria de planos sectoriais, que são considerados pela nossa legislação sobre planeamento territorial como uma categoria aberta”.
- ▶ Oliveira (2008, p.55), os POPAs, “atenta a tipologia dos instrumentos de gestão territorial consagrada na LBOTU e no RJIGT, devem ser reconduzidos à tipologia dos planos sectoriais”.

¹⁰ O autor refere-se ao momento da redacção do D.L. nº 107/2001.

Se a intenção do legislador do património cultural, em 2001, era aparentemente boa, pelo facto da tutela do património ter sido demasiadamente lenta¹¹ na criação do PAVC, e consequentemente impossibilitando a elaboração do seu POPA, continua a antever-se de difícil solução a legalização do Vale do Côa, de modo a salvaguardar e proteger o santuário rupestre, bem como, honrar o compromisso perante a UNESCO da existência de um plano, seja de ordenamento ou não, que contribua para uma eficaz e sustentável gestão deste Bem da Humanidade.

Fernando Pau-Preto

Dezembro de 2008

BIBLIOGRAFIA

CORREIA, F. (2008). *Manual de Direito do Urbanismo*, Volume I, 4.^a Edição, Almedina, Coimbra.

OLIVEIRA, F. (2008). *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*, Almedina, Coimbra.

PAU-PRETO, F. (2008a). *O Património cultural no planeamento e no desenvolvimento do território*, Lugar do Plano, Aveiro.

PAU-PRETO, F. (2008b). "Parque Arqueológico Vale do Côa, após 12 anos, realidade ou miragem?", **Coavisão, Sociedade e Cultura** n.º 10, pp. 63-68.

PAU-PRETO, F. (2006). "Protecção Patrimonial & Desenvolvimento Territorial, Três casos internacionais: Stonehenge, Dordonha, Aragão", *Cultura Light*, pp. 21-34, FLUP, Porto.

PAU-PRETO, F. / LUÍS, L. (2002). "Plano de Ordenamento de Parque Arqueológico: Uma nova figura de Planeamento", **Planeamento - Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território**, n. 1, pp. 73-79.

PORTAS, N. / DOMINGUES, A. / CABRAL, J. (2003). *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*, Centro de Estudos e Formação Autárquica/Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

¹¹ A candidatura de criação do PAVC foi proposta ao extinto Instituto Português de Arqueologia em 2002. Em Setembro de 2004 o Ministério da Cultura procedeu à homologação da criação do PAVC. O período de inquérito público decorreu nos meses de Fevereiro e Março de 2005. Posteriormente, foi elaborado pelos serviços competentes o relatório com as observações recolhidas no inquérito público, tendo o mesmo sido apresentado novamente ao Ministério da Cultura, ainda em 2005, conjuntamente com proposta de Decreto-Regulamentar (Pau-Preto, 2008a).