

## **A paisagem cultural na prática de Avaliação de Impacte Ambiental em Portugal**

David José da Silva Ferreira

A Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) é o processo que procura descrever as futuras consequências de um projecto ou acção humana sobre o ambiente, sendo impacte entendido como a diferença entre o que acontece sem a acção e o que acontece com a acção.

Surge pela primeira vez nos Estados Unidos em 1969 com a aprovação pelo Congresso da Nacional Environmental Policy Act (NEPA), promulgada a 1 de Janeiro de 1970 pelo Presidente Richard Nixon. É o primeiro instrumento jurídico que prevê a obrigatoriedade de apreciar as consequências ambientais significativas de projectos públicos, programas, planos e acções legislativas. O modelo fixado pela NEPA é um caso de sucesso e a avaliação de impacte ambiental, com variantes e especificidades, foi sendo paulatinamente adoptada em todo o **mundo por países e instituições**.

, com variantes e especificidades, foi sendo paulatinamente adoptada em todo o mundo por países e instituições.

Antes da introdução da AIA, a avaliação de projectos realizava-se com base em análises de viabilidade técnica ou em análises custo – benefício de base exclusivamente económica. A partir da década de 60 tornou-se evidente que esta abordagem era incapaz de prever e sobretudo evitar consequências negativas graves nos ecossistemas e na qualidade de vida das populações. Era necessária outra metodologia, mais completa e abrangente, capaz de (...) *englobar outros custos e outros benefícios não necessariamente mensuráveis, ou tangíveis, em termos monetários*<sup>1</sup>. Maria do Rosário Partidário e Júlio de Jesus, associam o aparecimento da AIA à crise ambiental da década de 60, a uma degradação ambiental sem precedentes, ao esgotamento dos recursos naturais e consequente reacção dos grupos ecologistas, que acabam por influenciar o público e os governantes. As razões invocadas para a criação da AIA fazem sobressair o seu carácter reactivo. Um sentimento de perda e perigo generalizado nas opiniões públicas ocidentais é cientificamente sustentado e finalmente assumido politicamente pelos governos, que reagem com a criação de um instrumento legal que visa responder ao problema.

---

<sup>1</sup> PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlio, *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental*. Lisboa: Universidade Aberta, 2003, p. 14.

A difusão geográfica da AIA foi acompanhada por um trabalho de desenvolvimento normativo e metodológico que conheceu um incremento exponencial até aos nossos dias e conduziu ao aparecimento de uma área legislativa e disciplinar com suficiente autonomia para poder ser individualizada. No plano da norma legal a avaliação de impactes ambientais é regulada por estados e por organizações de estados (União Europeia, ONU, etc.) e a partir destas instituições é produzida legislação nacional e internacional, regulamentos e directivas. Por outro lado, a AIA é ensinada e investigada no mundo académico, deu origem a inúmeros grupos de investigação e associações profissionais e é entendida como um instrumento fundamental pelas principais organizações não governamentais ligadas ao ambiente e património cultural. Todas estas instituições produzem manuais de boas práticas, estudos, monografias, estruturas curriculares académicas, publicações periódicas, infindáveis bases de dados, páginas electrónicas e uma meta linguagem e uma praxis já bem enraizadas<sup>2</sup>.

A AIA realiza um estudo prospectivo, que procura antecipar o que vai acontecer mediante a conjugação de múltiplos factores. Podemos assim afirmar que a avaliação de impacte se enquadra numa prática tão antiga como o Homem: a previsão e o planeamento do futuro. Na 2<sup>a</sup> metade do século XX esta tradição concretiza-se na prospectiva, dos *future studies* e no planeamento estratégico, escolas de antecipação e planeamento entendidas hoje como ferramentas centrais de apoio à decisão. A AIA vai beneficiar do desenvolvimento destas práticas, que adapta aos seus objectivos concretos, quer no posicionamento teórico, quer nas etapas metodológicas. Quando se tornou evidente que era necessário um instrumento capaz de prever as consequências das acções humanas no ambiente, já tinha sido feito um caminho (conceptual e técnico) que facilitou muito a formalização da AIA no plano político e jurídico.

A AIA não é um exercício passivo, faz parte dos seus objectivos propor medidas de mitigação que permitam evitar, minimizar ou compensar os impactes, isto é, o futuro previsto pode ser alterado mediante a aplicação de um plano. A construção de cenários – descrição / representação dos futuros possíveis e a cadeia de acontecimentos (caminhos) para esses futuros – é um dos métodos mais difundidos<sup>3</sup>. Os cenários permitem que se tome consciência da interdependência entre os elementos que compõem o sistema, ultrapassando assim a perspectiva linear e permitindo representar e interpretar relações complexas. Permitem ainda uma identificação (...) *de problemas*,

---

<sup>2</sup>Como se não bastasse, devemos considerar a existência de duas categorias de documentos ou sub-grupos de conhecimento. Aqueles que são específicos de AIA e aqueles que se reportam a áreas de conhecimento pertinentes no decurso de uma avaliação.

<sup>3</sup> O termo cenário foi introduzido no contexto da prospectiva pelo *best seller* de Herman Khan, *The Year 2000*, publicado pela primeira vez em 1961. Khan (1922 - 1983) formou-se em Física, trabalhou na RAND Corporation e participou no desenvolvimento da bomba de hidrogénio.

*de relações e de questões ignoradas ou voluntariamente deixadas de lado por serem controversas.*<sup>4</sup>

O carácter dinâmico da AIA permite integrá-la no universo das figuras de planeamento e por inerência nos instrumentos disponíveis para uma gestão sustentável do território. É um instrumento holístico e flexível, que adopta um conceito amplo de ambiente, onde o património cultural surge desde o início (desde a NEPA) como um factor de base. Ao incluir desde o início o património cultural no conceito de ambiente, a Avaliação de Impacte Ambiental promove a articulação entre os dois grandes movimentos proteccionistas – ambientalismo e património cultural – que na sequência da Revolução Industrial se consolidaram nos planos conceptual e jurídico. Nascidos do conhecimento científico e do sentimento de perda, ambientalismo e património cultural não cessaram de alargar o seu campo de actuação e importância, ao ponto de se constituírem hoje como temas centrais nas políticas públicas e nas reflexões sobre o futuro do Planeta e da Humanidade.

Podemos dividir o procedimento de AIA em 3 passos fundamentais:

- A caracterização da situação de base;
- A sobreposição dos projecto ou acções à situação de base, de modo a identificar e explicar o significado dos impactes (positivos e negativos);
- Propostas de medidas de mitigação que evitem, minimizem ou compensem os impactes negativos ou potenciem os impactes positivos.

O proponente (quem quer fazer a obra) elabora um estudo de impacte de ambiental (EIA), que é submetido à apreciação de uma comissão de avaliação (CA). O parecer da comissão de avaliação e o relatório da consulta pública são remetidos à tutela do ambiente, a quem compete tomar uma decisão, que assume a forma de Declaração de Impacte Ambiental (DIA).

Para a etapa de caracterização, o ambiente é dividido em factores ambientais: recursos hídricos, qualidade do ar, sistemas ecológicos, património cultural, etc. Apesar desta divisão, quer o estudo de impacte ambiental, quer o parecer da comissão de avaliação devem ser capazes de fornecer uma visão integrada do ambiente afectado. Espera-se, sobretudo da comissão de avaliação, que seja capaz de ultrapassar visões sectoriais estritas e encontrar um denominador comum, capaz de traduzir a zona de consenso entre todas as partes envolvidas no processo. Esta zona de consenso deve procurar articular o conhecimento científico direccionado para a sustentabilidade

---

<sup>4</sup> GODET, Michel e DURANCE, Philippe, *A Prospectiva Estratégica. Para as Empresas e os Territórios*. UNESCO, 2011, p. 40.

ambiental e boa gestão do território, com as expectativas de todos os interessados, na direcção da melhor solução possível.

Como é evidente, a qualidade da avaliação depende muito da qualidade da caracterização que vai suportar todo o processo subsequente. Para o “factor” património, a pergunta que se impõe é: o que pode ser considerado hoje património cultural? Se queremos abordar com lucidez o património cultural no procedimento de avaliação de impacte ambiental, temos de saber do que estamos a falar.

Antes de mais, temos de considerar que o conceito teórico de património cultural é muito abrangente e não é passível de definições fechadas ou concretizações definitivas. Devemos por isso assumir a subjectividade inerente ao tema, que nos parece inultrapassável. Assim, para respondermos à pergunta devemos cruzar os critérios da lei com a doutrina internacional e naturalmente com a prática concreta de reconhecimento patrimonial que nos é dada pelas classificações e pela inclusão de bens na Lista do Património Mundial<sup>5</sup>.

O que observamos é um movimento contínuo de acumulação e expansão patrimonial, com forte incremento nos últimos 30 anos. Esta expansão, para além de continuar a incidir nas tipologias clássicas – os *monumentos pátreos* de Herculano, plasmados nas classificações de 1910 – assume três formas básicas: uma especialização tipológica, uma expansão cronológica e uma expansão territorial.

A especialização concretiza-se na diferenciação e acumulação de tipologias patrimoniais, movido quer pelo avanço de estudos científicos especializados e por impulsos disciplinares e corporativos. A lista dos comités científicos internacionais do ICOMOS é elucidativa desta faceta. Nela encontramos comités para a arquitectura em terra, arquitectura vernacular, arte rupestre, madeira, património arqueológico, itinerários culturais, fortificações e património militar, património construído partilhado, património subaquático, património histórico polar, paisagens culturais, património do século XX, pinturas murais, cidades e aldeias históricas, vitral. A lista pode ser completada pelas pontes históricas, teatros e anfiteatros antigos, caminhos-de-ferro, arte rupestre, mosteiros, paisagens vinícolas, sítios relacionados com astronomia... que dão origem aos mais variados grupos de estudo e organizações não governamentais em todo o mundo.

A expansão cronológica concretiza-se na patrimonialização de objectos cada vez mais recentes. O *complexo de Noé* já não se basta com o antigo e avança sobre as obras novas. O tempo parece encurtar cada vez mais e o fenómeno pode ter contornos inquietantes, ao revelar um sentido de urgência e de perca exacerbado, que é uma

---

<sup>5</sup> A doutrina internacional é aqui entendida essencialmente como as recomendações, cartas e convenções produzidas pelo Conselho da Europa, pelo ICOMOS e pela UNESCO, as instituições de referência para o património cultural imóvel no contexto europeu.

reação expectável, mas contraditória em si mesma (paradoxal). A sociedade que ergueu a mudança como um valor em si, é a mesma que reage a este culto contemporâneo da transformação através de uma tentativa de preservação amplificada, que abrange edifícios que quase ainda não existem. Colocam-se algumas questões de fundo: a classificação deve continuar ligada à ideia de património cultural e este à ideia de monumento? A noção de classificação pode ser mais ampla e constituir, simplesmente, um reconhecimento de qualidade? A noção de património cultural imóvel pode ser simplesmente a de uma obra importante, mesmo sem possuir densidade histórica?

A expansão territorial do património conhece duas formas. Uma diz respeito à protecção cada vez mais alargada da envolvente dos monumentos, outra diz respeito à protecção de imóveis cada vez maiores. A valorização da envolvente dos monumentos é tão antiga como os próprios instrumentos de protecção do património, porque o carácter público da arquitectura torna incontornável a sua relação com o contexto físico e portanto, a necessidade de o ter em consideração no exercício de salvaguarda. Os textos doutrinários e a legislação nacional têm confirmado esta tendência que se concretiza no alargamento das zonas de protecção e zonas especiais de protecção, que atingem nalguns casos dimensões consideráveis (São João de Tarouca, Ruínas de Tróia, Alcobaca, Monumentos de Alcalar). Contudo, embora estes alargamentos configurem uma evolução importante no sentido da escala, o território abrangido pelas zonas de protecção assume apenas a forma de enquadramento. Ele não é o objecto nuclear, mas uma figura de acompanhamento, sem dúvida importante, mas sempre subordinada ao objecto com valor patrimonial que se pretende proteger.

A segunda etapa é aquela que nos remete já para um território alargado com valor patrimonial intrínseco. Existem muitas concretizações, mas as mais significativas dizem respeito à patrimonialização de zonas urbanas de génese antiga (os centros históricos), ao património vernacular e finalmente à paisagem, que vai surgir como um conceito totalizante. Os impulsos fundamentais que estão na origem desta expansão são comuns a todas as formas de patrimonialização: o sentimento de perda e o conhecimento científico. Muda contudo a escala e com ela a natureza do fenómeno.

Nas últimas décadas houve uma atenção crescente ao património vernacular e à paisagem rural e desenvolveram-se os estudos centrados no percurso histórico do território, área que conheceu avanços particularmente profícuos pela interacção da História com as ciências naturais e da terra, com destaque para a Geografia. A doutrina internacional manifesta mais uma vez esta preocupação, que se concretiza a partir dos anos 70 na adopção de um conjunto de documentos que chamam a atenção para a salvaguarda do património rural:

- *Apelo de Granada sobre a Arquitectura Rural e o Ordenamento do Território*, Conselho da Europa, 1976
- *Resolução sobre Salvaguarda de Sectores Rurais*, ICOMOS, 1977
- *Recomendação Relativa à Protecção e Valorização do Património Arquitectónico Rural*, Conselho da Europa, 1989
- *Carta do Património Construído Vernáculo*, ICOMOS, 1999

A introdução da paisagem rural na esfera do património faz parte de um movimento mais vasto: a patrimonialização da paisagem, ou se quisermos, a invenção da paisagem cultural. É um fenómeno complexo do ponto de vista teórico, porque envolve dificuldades de delimitação – cuja raiz é uma ambiguidade conceptual intrínseca – e do ponto de vista da salvaguarda, onde se levantam novos desafios.

A palavra portuguesa *paisagem*, tal como a francesa *paysage* ou a italiana *paesaggio*, derivam do latim *pagus* – “circunscrição territorial rural”. Em inglês, *landscape* evoluiu do inglês antigo *landscipe*, que designava “porção de território”. *Land* significa terra e *scape* deriva do grego *skopeo*, que significa “olhar de longe”. O termo foi muito divulgado no contexto das artes pictóricas, a partir da Renascença, para designar a temática da representação de cenários campestres. No âmbito deste trabalho interessa-nos o conceito actual, cujo *sentido comum* associa paisagem a espaços abertos predominante rurais.

São muitas as propostas de definição de paisagem e entre elas não encontrámos verdadeiras contradições, mas sim graus de complexidade. Uma definição base, que encontramos nos dicionários genéricos, coloca a tónica no registo visual: *porção de território que se abrange num lance de olhos*. Outras propostas, mais disciplinarmente comprometidas, tendem a apresentar a paisagem como o resultado da interacção de factores naturais e humanos, aproximando a paisagem de um objecto físico ou mesmo de um processo<sup>6</sup>. Este segundo grupo de definições, saído sobretudo da Geografia, Ecologia e Arquitectura Paisagista, tem a virtude da profundidade explicativa, mas corre o risco de introduzir uma ambiguidade contraproducente no plano operativo.

Para nós, a paisagem é fundamentalmente uma percepção. A percepção sensorial do espaço. Qualquer espaço, seja ele urbano ou rural, exterior ou interior e até virtual. Temos por isso paisagens exteriores (naturais, rurais, urbanas, suburbanas, etc.) paisagens interiores e até paisagens virtuais. Colocar a tónica no carácter sensorial da paisagem permite delimitar bem o conceito e ao mesmo tempo dar-lhe um carácter

---

<sup>6</sup> *Para além de ser a imagem do espaço físico e biológico em que vivemos é também no seu sentido mais lato, o reflexo no território da vida e cultura duma comunidade. Nela admiramos uma natureza esculpida e gerida pelo Homem, respondendo não só às necessidades do quotidiano e às perspectivas de futuro como também à inquietação do espírito e ao prazer dos sentidos.* TELLES, Gonçalo Ribeiro, *Paisagem Global in Paisagem 1994*. Colecção Estudos 2. Lisboa: DGOTDU, 1997, p. 31.

inclusivo. Mesmo se adoptarmos a visão restritiva que associa paisagem a espaço aberto, temos de concordar que a paisagem não é o território, mas sim a percepção do território por um observador. A terra e as rochas são coisas físicas, tal como as árvores, um rio ou uma ponte, mas a paisagem não. Por isso, quando dizemos que a paisagem é o produto de... referimo-nos de facto ao território ou ao ambiente e não à paisagem, que é já uma tradução sensorial desse espaço. Não se trata contudo de uma mera e abstracta tradução visual. A ideia de paisagem implica a presença do observador. È por isso um conceito intrinsecamente subjectivo. A paisagem é a percepção de alguém em concreto e duas pessoas diferentes a observar o mesmo espaço podem percepcionar realidades distintas, de acordo com a sua formação, isto é, de acordo com as ferramentas que dispõem para entender o mundo, mas também com o seu estado de espírito momentâneo. O conceito paisagem é uma realidade onde o homem está e que portanto o inclui.

*Neste entendimento, paisagem, para além da sua realidade geográfica, resultado da acção do homem e da reacção da natureza, é um conceito e uma realidade que só existe, como tal, quando há alguém para a ver e interpretar. A paisagem é um elemento cultural que resulta da contemplação que se exerce sobre a realidade física e geográfica e não essa realidade em si mesmo. (...) O território não é, por isso, uma paisagem, mas o seu suporte material. Uma condição sem a qual a paisagem não existe; mas que existe para além dela. (...) Podemos assim dizer que só há paisagem a partir do momento em que existe presença humana no território. Sem presença humana não existe paisagem. Existe apenas um território com coberto vegetal, fauna e acidentes geológicos e geográficos<sup>7</sup>.*

Para integrar a paisagem no mundo jurídico do património é contudo necessário fazê-la corresponder a um espaço delimitado. Mas tudo pode ser uma paisagem cultural. Uma vez que a paisagem não é um objecto físico, mas uma percepção, qualquer imóvel pode ser entendido como uma paisagem. Não é o Centro Histórico do Porto uma paisagem cultural urbana? O assunto tem sido ultrapassado adoptando o que podemos designar como uma *visão comum de paisagem*. Na área de consenso desta *visão comum*, encontramos referências a um espaço exterior, de grande escala e

---

<sup>7</sup> FADIGAS, Leonel, *Fundamentos ambientais do ordenamento do território e da paisagem*. Lisboa: Edições Sílabo, 2007, p 124.

onde predomina a componente natural (vegetal e geológica), mesmo que profundamente trabalhada pelo homem<sup>8</sup>.

A criação da paisagem como categoria patrimonial é fruto de contributos muitos diversos, embora seja possível distinguir três grandes áreas: a Geografia, a História e a Arquitectura Paisagista. Os arquitectos paisagistas estiveram na primeira linha e foram eles a impulsionar a formulação do conceito de paisagem cultural, que começa a ganhar forma na segunda metade do século XX no seio da UNESCO e do Conselho da Europa. A doutrina internacional espelha esta tendência, que encontra uma das primeiras expressões institucionais em 1962 com a *Recomendação Relativa à Protecção da Beleza e do Carácter da Paisagem e Sítios*, produzida pela Conferência Geral da ONU para a Educação, Ciência e Cultura. Em 1971 foi criado o International Scientific Committee on Cultural Landscapes pelo ICOMOS e em 1972 constitui outra referência importante pela adopção da Convenção do Património Mundial Cultural e Natural que no artigo 1º introduz, ao lado dos monumentos e conjuntos a categoria *locais de interesse*, entendidos como *Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico*.

Em 1985 a Convenção de Granada Para a Salvaguarda do Património Arquitectónico Europeu adopta as categorias conjunto e sítio, estes entendidos como, *obras combinadas do homem e da natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogéneos para permitirem uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico*.

Paralelamente, no início dos anos 80, o Comité do Património Mundial começa a discutir as paisagens culturais no âmbito dos critérios de identificação e gestão das paisagens rurais e dos sítios<sup>9</sup>. Esta discussão culmina em 1992 com a adopção de novos critérios para a integração de bens na Lista do Património Mundial, que passam a contemplar esta nova tipologia de bem cultural, dividida em três categorias: Paisagens desenhadas e criadas intencionalmente pelo homem; Paisagens organicamente evolutivas, subdivididas em paisagens fósseis e paisagens vivas; Paisagens culturais associativas. Em 1995 são inscritas na Lista do Património Mundial as duas primeiras paisagens culturais: os Terraços de Arroz das Cordilleras Filipinas e a Paisagem Cultural de Sintra.

---

<sup>8</sup> O Alto Douro Vinhateiro é o exemplo de uma paisagem onde predomina a componente natural, mas também de uma paisagem totalmente construída.

<sup>9</sup> FOWLER, J.P., *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, in World heritage Papers nº 6, UNESCO World Heritage Centre, 2003, pag. 66.

Em 1995 o Conselho da Europa produz a Recomendação Relativa à Conservação das Paisagens Culturais Integrada nas Políticas de Paisagem, prelúdio da Convenção Europeia da Paisagem de 2000, que passará a constituir o documento de referência.

*A paisagem que é considerada na recente Convenção Europeia é, no essencial, uma paisagem cultural, absolutamente dominante no espaço europeu, expressão dos diversos factores naturais existentes, mas, também, de uma muito antiga acção humana sobre esses factores<sup>10</sup>.*

É visível a crescente convergência entre a paisagem cultural da UNESCO e a paisagem, também ela cultural, da Convenção Europeia da Paisagem. Embora com diferentes pontos de partida e protagonistas a aproximação é inevitável. O que releva desta evolução é a emergência da paisagem como uma categoria totalizante onde tudo cabe, uma espécie de resposta última aos anseios proteccionistas, capaz de abarcar o mundo no campo de acção do património cultural.

Na verdade, é quase sempre possível identificar elementos patrimoniais, com maior ou menor grau de valor, que justificam ser incluídos nas equações da gestão do território. Ou talvez melhor, podemos olhar para quase todas as parcelas do território sob uma perspectiva patrimonial sem sairmos defraudados. Julgamos que estas acepções são já consensuais entre os especialistas e embora as concretizações formais deste entendimento não sejam abundantes entre nós, o corpo teórico existe, parece-nos sólido e deve ser usado em sede de AIA.

O que nos parece mais encorajador neste movimento de expansão, é que ele obriga a uma articulação entre os universos do património cultural e natural. Independentemente das dificuldades de delimitação teórica e operativa, a paisagem cultural é um bom pretexto para promover pontes ao nível da investigação e da gestão que, para ser eficaz, tem de ser convocar, pelo menos, as tutelas do ordenamento, ambiente e agricultura. Um dos espaços onde essa integração deve ser perseguida é precisamente na Avaliação de Impacte Ambiental. É um dos poucos procedimentos onde um projecto é avaliado segundo uma perspectiva multidisciplinar e analisado colectivamente pelos representantes dos interesses que compõem o território. Acreditamos que introduzir uma perspectiva patrimonial na gestão do território e muito concretamente no processo de AIA, é um meio de elevar os padrões de qualidade. Para isso, contudo, o património cultural tem de ser coerente com a natureza alargada que ele próprio pretende ter. Isso significa convocar para a sua salvaguarda as áreas disciplinares que estudam e administram os componentes dessa concepção alargada de

---

<sup>10</sup> Universidade de Évora, *Contributos para a Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal Continental*, Lisboa: DGOTDU, Junho de 2004, vol. 1, pág. 29.

património, seja a paisagem, o ambiente, a agricultura, a geologia ou o ordenamento do território.

Não é esse o cenário que encontramos na prática de AIA em Portugal. Da nossa experiência pessoal e da análise dos cerca de 140 processos que constituíram a principal fonte de informação para a nossa tese, sobressai a participação quase exclusiva de arqueólogos, propiciada por uma concepção maximalista do papel da Arqueologia, por uma divisão do património cultural em categorias disciplinares que criam campos de actuação estanques, pela demissão do IPPAR relativamente à AIA, que podia ter inserido um elemento de equilíbrio num cenário que apelidamos de afunilamento disciplinar e pelo alheamento dos restantes profissionais da área do património, que não intervêm na gestão do património imóvel no quadro da gestão do território.

Amarrado a princípios normativos conceptualmente estreitos, os processos de AIA não traduzem o movimento de expansão do património. Existe assim uma discrepância entre o conceito muito abrangente de bem patrimonial exposto na doutrina e as concretizações redutoras que vemos nos processos de AIA. Os bens patrimoniais são caracterizados como «ocorrências», elementos discretos com fraca ou nenhuma ligação ao contexto envolvente. É sobrevalorizada a dimensão dos bens enquanto documentos científicos, vistos mais como repositórios de informação histórica do que bens patrimoniais, suportes de memória e identidade. Este entendimento torna aceitável o conceito de salvaguarda pelo registo e impede que o património cultural se constitua como um factor de referência para uma gestão do território com mais qualidade. As medidas de mitigação espelham este quadro de referência e são vocacionadas para o registo dos elementos, em vez de adoptarem as alterações aos projectos como medida preferencial.

Enquanto nos processos de salvaguarda onde a administração do património cultural intervém é dada grande atenção aos impactes no contexto dos bens patrimoniais, em linha com recomendações antigas da doutrina internacional, nos processos de AIA este tipo de impactes raramente é considerado. Não há articulação entre os factores património cultural e paisagem e os estudos relativos ao património reduzem-se muitas vezes aos relatórios de trabalhos arqueológicos. As áreas de estudo são estandardizadas, quando se deviam adaptar ao caso concreto e considerar impactes indirectos e cumulativos, que estão sistematicamente ausentes.

Uma melhor gestão do património cultural em AIA implica alterações na concepção do universo patrimonial, que tem de ser capaz de ultrapassar a visão convencional de um território com singularidades (com pontos) e adoptar o entendimento de um território cultural, de uma paisagem em contínuo, como ela

realmente é. A partir desse contínuo identificar-se-ão sem dúvida elementos excepcionais, mas também as relações que estabelecem com o mundo que os rodeia. É também admissível que deste olhar interpretativo surjam parcelas do território que, apesar de não conterem nenhum elemento forte, possuem valor patrimonial. O foco da caracterização deve estar mais centrado no valor patrimonial dos elementos e das áreas de estudo, do que na inventariação mecânica. A partir dos argumentos que suportam o valor patrimonial desenvolver-se-á toda a avaliação subsequente, que tem de explicar de que modo as acções podem pôr em causa as características que conferem aos bens interesse patrimonial.

A constituição das equipas tem de se adequar à natureza da área de estudo e deve incluir profissionais capazes de interpretar as diferentes realidades patrimoniais. A ligação entre os factores património e paisagem é fundamental, quer na caracterização da situação de referência, quer na avaliação de impactes. Essa articulação deve estar demonstrada nos estudos e deve ser exigida pela comissão de avaliação.

Num plano estratégico, verificamos que o Estado não soube integrar cabalmente a expansão do património nas políticas e na prática quotidiana e o modelo de identificação e salvaguarda do património cultural continua muito vinculado a concepções oitocentistas. O património imóvel é visto como um elemento excepcional, quase museológico, protegido por uma zona de protecção que funciona como uma redoma. Se este modelo ainda funciona para os monumentos clássicos, é desadequado para as novas tipologias de paisagem cultural, onde muitas vezes não existe um edifício nuclear e a excepcionalidade é conferida pela agregação de muitos elementos construídos e naturais. Perante uma realidade mista, é necessária uma resposta partilhada. A tutela do ambiente deve por isso ser convocada a assumir formalmente co-responsabilidade. A classificação das paisagens culturais deve ser regulamentada, articulando a categoria de classificação do património cultural *sítio*, com a figura *paisagem protegida* do ambiente. O trabalho de selecção deve ser realizado por equipas mistas e subscrito pelas duas tutelas e a gestão subsequente deve seguir a mesma lógica.

Idealmente, todo o território nacional devia ser gerido com equilíbrio e respeito pelos valores preexistentes, mas este é um ideal de tal modo genérico que tudo e nada pode significar. Na prática do planeamento, o território é dividido em parcelas onde se reconhecem valores e interesses e às quais se atribuem funções preferenciais. O papel da administração do património cultural é introduzir neste sistema a visão de um território cultural feito de preexistências, que em muitos casos têm suficiente valor para influenciar o futuro. Isto pode ser feito através do reconhecimento formal de paisagens

culturais, que constitui um trabalho de base, mas também no quotidiano do processo de AIA, que deve ser capaz de ir para lá das mera ponderações de servidões e normas legais. A avaliação de impactes é um **processo**, obedece a um ritmo, tem prazos e deve alcançar uma decisão objectiva – que é um fim em si mesmo. Mas a AIA é também um instrumento e nessa perspectiva não pode ser separada de uma visão estratégica para o território. Assim, quando avalia projectos em AIA a administração do património cultural deve inserir a sua actuação numa missão de longo alcance: influenciar uma gestão mais qualificada do território e desse modo contribuir para o desenvolvimento sustentável do País.

### **Bibliografia**

- FADIGAS, Leonel, *Fundamentos ambientais do ordenamento do território e da paisagem*. Lisboa: Ed. Sílabo, 2007.
- FOWLER, J.P., *World Heritage Cultural Landscapes 1992 – 2002*, in World heritage Papers n.º 6, UNESCO World Heritage Centre, 2003.
- GODET, Michel e DURANCE, Philippe, *A Prospectiva Estratégica. Para as Empresas e os Territórios*. UNESCO, 2011.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlio, *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental*. Lisboa: Universidade Aberta, 2003.
- PARTIDÁRIO, Maria do Rosário e JESUS, Júlio, *Fundamentos de Avaliação de Impacte Ambiental*. Lisboa: Universidade Aberta, 2003.
- TELLES, Gonçalo Ribeiro, “Paisagem Global” in *Paisagem 1994*. Colecção Estudos, n.º 2. Lisboa: DGOTDU, 1997.
- Universidade de Évora, *Contributos para a Identificação e Caracterização da Paisagem em Portugal Continental*, Lisboa: DGOTDU, 2004.