REPÚBLICA PORTUGUESA
CULTURA

PATRIMÓNIO CULTURAL
Direção-Geral do Património Cultural

Concordo.
Promova-se a audiência dos interessados.

João Carlos dos Santos
Diretor-Geral
2023.07.26

EXTRATO DA ATA

Na reunião de 26 de outubro de 2022, a Secção do Património Arquitetónico e Arqueológico (SPAA), do Conselho Nacional de Cultura (CNC), apreciou o seguinte assunto:

Zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro

O Arq. João Carlos dos Santos deu sequência à Ordem de Trabalhos passando ao ponto 9., na qual o Dr. David Ferreira, Diretor de Serviços dos Bens Culturais da DRCNorte, foi convidado a integrar a reunião no contexto da apresentação de uma proposta relacionada com a **zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro, inscrito na Lista do Património Mundial** [Aviso n.º 4498/2021 publicado no *Diário da República, 2.ª série,* n.º 49, de 11 de novembro de 2021 (relativo à primeira alteração ao Aviso n.º 15170/2010, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 147, de 30 de julho de 2010, referente ao Alto Douro Vinhateiro, que apresenta uma inexatidão sobre o regime legal aplicável a este conjunto inscrito na Lista do Património Mundial)].

RELATORA DOUTORA LAURA CASTRO

PARECER

1. Enquadramento geral e legal

No ano em que se comemoram 20 anos da integração do Alto Douro Vinhateiro na Lista de Património Mundial, a DRCNorte concluiu uma análise do impacte da zona especial de proteção (ZEP) na defesa deste bem cultural e sobre os procedimentos inerentes à administração do património na região, análise que tivera início cerca de 2014. Desta análise resultou uma proposta de criação de duas zonas no interior da ZEP que agora se apresenta à consideração à SPAA do Conselho Nacional de Cultura. A experiência de trabalho acumulada e o diálogo e recolha de contributos da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDRN) – entidade gestora do Bem – e da Comunidade Intermunicipal do Douro (CIM) – que inclui os municípios abrangidos pela servidão administrativa – validam, na nossa perspetiva, a proposta elaborada que permitirá assegurar um trabalho mais dirigido à salvaguarda do Bem.

A presente proposta retoma a informação DSBC/DRCN/22, de 11-10-2022, CS: 1625840, do Diretor de Serviços dos Bens Culturais da Direção Regional de Cultura do Norte, Dr. David Ferreira.

O Alto Douro Vinhateiro foi inscrito na Lista do Património Mundial na 25.ª Sessão do Comité do Património Mundial que teve lugar em Helsínquia entre 11 e 16 de dezembro de 2001. A decisão do Comité do Património Mundial incluiu a aprovação da *buffer zone* (zona tampão) proposta na candidatura.

Nos termos do n.º 7 do artigo 15.º da Lei n.º 107/2001 de 8 de setembro, os bens culturais imóveis incluídos na Lista do Património Mundial integram, para todos os efeitos e na respetiva categoria, a lista dos bens classificados como de interesse nacional, o que significa que o Alto Douro Vinhateiro é um monumento nacional (MN).

Nos termos do n.º 2 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de outubro, a zona tampão de Bem imóvel incluído na Lista do Património Mundial corresponde, para todos os efeitos, a uma zona especial de proteção (ZEP), o que significa que a zona tampão do Alto Douro Vinhateiro é uma zona especial de proteção (ZEP).

2. Considerações preliminares

2.1. Zona tampão / Zona especial de proteção

As zonas de proteção do património cultural imóvel encontram justificação num princípio basilar e antigo: o contexto físico envolvente ao Bem patrimonial é importante para a sua salvaguarda e valorização.

Este princípio tem concretização doutrinária mais recente na Declaração de Xi'an (ICOMOS, 2005) e está contemplado no n.º 6 do artigo 2.º da Lei n.º 107/2001: Integram o património cultural não só o conjunto de bens materiais e imateriais de interesse cultural relevante, mas, também, quando for caso disso, os respetivos contextos que, pelo seu valor de testemunho, possuam com aqueles uma relação interpretativa e informativa.

Dito de outro modo: Este sentido do lugar, e a consequente impressão de inamovibilidade da arquitetura, restringe a obra do construtor de numerosas formas. A arquitetura torna-se uma arte do conjunto. É intrínseco da arquitetura, que seja infinitamente vulnerável a mudanças nos arredores. Não surpreende, por isso, que a legislação e a prática do património cultural tenham dado destaque, desde muito cedo, à salvaguarda da envolvente dos monumentos e que a experiência de fixação de zonas de proteção (ZP) conte quase com 100 anos em Portugal.

O ponto 104 das "Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial" fornece a seguinte definição de zona tampão: Destinada a proteger eficazmente o Bem proposto para inscrição, uma zona tampão é uma área circundante do Bem proposto para inscrição, cujo uso e exploração estão sujeitos a

restrições jurídicas e/ou consuetudinárias, de forma a reforçar a proteção do Bem em causa. Deve incluir a envolvente imediata do Bem proposto para inscrição, as perspetivas visuais importantes e outras áreas ou atributos que desempenhem um papel funcional importante no apoio dado ao Bem e à sua proteção. O espaço que constitui a zona tampão deve ser definido caso a caso, através de mecanismos apropriados. Devem ser incluídos no dossier de proposta de inscrição os pormenores relativos à extensão, características e usos autorizados na zona tampão, bem como um mapa em que se indiquem as delimitações exatas do Bem e da zona tampão.

Com pequenos ajustes de nomenclatura, este texto pode ser usado para definir as zonas especiais de proteção (ZEP). Em síntese, a leitura dos documentos e da bibliografia de referência, mostra que não existem diferenças substantivas entre zona tampão e zona especial de proteção ao nível das definições e dos objetivos, pelo que a equivalência jurídica estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 309/2009 é correta. Esta equivalência parece da maior importância para avaliar a adequação da atual zona tampão/zona especial de proteção.

2.2. A fixação da zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro

A *buffer zone* do Alto Douro Vinhateiro não foi objeto de um estudo específico. Segundo relato da Arquiteta Teresa Andresen, a equipa responsável pela elaboração da candidatura só foi informada da necessidade de propor uma *buffer zone* nas vésperas do fim do prazo disponível para a entrega do documento. Confrontada com esta «emergência procedimental», a equipa selecionou a Região Demarcada do Douro como figura de referência. A seleção foi justificada pela ligação funcional/administrativa e por razões eminentemente operativas, que se prendiam com a existência de cartografia disponível. O caráter de recurso está claro no próprio dossier de candidatura. Num documento com 790 páginas só se encontra um mapa, na página 773, com a representação da zona tampão – legendada «zona complementar de proteção» – e acima de tudo não se encontra nenhum texto que justifique minimamente a proposta.

Embora compreensível no contexto da decisão, a coincidência geográfica entre a Região Demarcada do Douro e a zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro é incorreta do ponto de vista do património cultural.

Como se lê no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 173/2009 de 3 de agosto, a Região Demarcada do Douro (...) tem por missão essencial o controlo, a certificação, a promoção e a defesa das denominações de origem «Porto» e «Douro» e da indicação geográfica «Duriense». A delimitação geográfica da Região Demarcada do

Douro teve em conta características geológicas/litológicas, climáticas, fitossanitárias, económicas e, obviamente, a ocupação vitivinícola presente no território.

A zona especial de proteção (ZEP), por seu lado, tem como principal objetivo a defesa do enquadramento paisagístico dos bens classificados e das relações interpretativas e informativas que possam existir no seu contexto. Não se pode também ignorar que a ZEP constitui uma servidão administrativa, isto é, um ónus que recai sobre um prédio para benefício do interesse público, e que as servidões administrativas têm de obedecer aos princípios da legalidade, nomeadamente, prossecução do interesse público e proporcionalidade (desdobrada em adequação, necessidade e razoabilidade).

São duas figuras com finalidades e critérios de fixação completamente distintos e mesmo a invocação da ligação administrativa entre a Região Demarcada e o Alto Douro Vinhateiro não justifica esta coincidência de limites, porque o Alto Douro Vinhateiro continuará a usufruir do estatuto e benefícios da demarcação, independentemente de a zona especial de proteção (ZEP) abranger ou não a totalidade da Região Demarcada.

2.3. Análise crítica à fixação da zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro

Apesar de não se reconhecerem fundamentos concetuais ou operativos para esta similitude de limites, ela podia ser aceitável se existisse, hipoteticamente, uma coincidência entre a área do RDD e a área «razoável» de uma ZEP do ADV. Mas não existe. A atual ZEP do ADV é, do ponto de vista geográfico, manifestamente exagerada, como se pode constatar pela mera observação da cartografia.

O Bem que se pretende defender ocupa uma área de 24.600 hectares, com limites exteriores que não distam, na grande maioria do traçado, mais de 1500 metros das margens do rio Douro. A ZEP do ADV, por sua vez, ocupa uma área de 225.400 hectares e chega a distar 30km do Bem classificado. Abrange a totalidade das áreas urbanas de Vila Real, Lamego, Armamar, Alijó, Sabrosa, Murça, Vila Flor, Torre de Moncorvo e Freixo de Espada à Cinta, entre muitas outras povoações.

Embora não tenha sido feita uma avaliação exaustiva, a verdade é que não se conhece outra *buffer zone* na Europa que tenha uma relação geográfica tão díspar com o Bem Património Mundial.

Ora, nos termos do n.º 4 do artigo 43.º da Lei n.º 107/2001, as zonas de proteção são servidões administrativas, nas quais não podem ser concedidas pelo município, nem por outra entidade, licenças para obras de construção e para quaisquer trabalhos que alterem a topografia, os alinhamentos e as cérceas e,

em geral, a distribuição de volumes e coberturas ou o revestimento exterior dos edifícios sem prévio parecer favorável da administração do património cultural competente.

A norma é exigente relativamente às tipologias de intervenção que requerem parecer prévio, o que em si mesmo é compreensível e correto. O tipo de operações urbanísticas previsto na lei pode de facto ter impacte negativo no contexto paisagístico dos bens classificados, o que justifica uma avaliação prévia por parte da administração do património cultural. O que não se pode é defender a adequação da norma ao caso concreto. Isto é, parece irrazoável defender que todas estas tipologias de intervenção tenham um potencial impacte negativo perante um Bem classificado geograficamente tão distante.

Entre muitos outros exemplos possíveis (centenas), a DRCNorte emite quotidianamente parecer para obras tão simples como reabilitação de coberturas, construção de moradias, pequenos anexos e garagens, construção de muros em quintais, marquises em prédios, etc., etc., etc., em locais tão distantes do Bem classificado como Almendra, Santa Comba da Vilariça, Freixiel, Vilar de Maçada, Mateus (Vila Real), ou São João de Soutelo.

Por outro lado, nos últimos anos, o número de pareceres emitidos pela DRCNorte sobre propostas de intervenção na zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro corresponde a 25% do total de pareceres, o que representa um peso muito significativo no volume de trabalho global.

A dimensão desproporcionada da zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro tem duas grandes consequências:

- Um sentimento negativo por parte da população e das instituições da região, incluindo as autarquias locais, que vêm as obrigações decorrentes da ZEP como fundamentalmente injustas. Este sentimento negativo estende-se, por arrasto, ao património mundial. Não deixa de ser paradoxal que o instrumento criado para proteger o Bem provoque o afastamento das populações relativamente ao Bem que pretende salvaguardar;

- Uma brutal sobrecarga de trabalho sobre a DRCNorte. A emissão de pareceres sobre uma grande quantidade de propostas de intervenção, muitas delas irrelevantes, dificulta a concentração dos serviços nos projetos e temas realmente importantes para a proteção do Bem. É outro efeito paradoxal.

3. Proposta de zonamento no interior da zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro

Face ao exposto, considera-se que a zona tampão em vigor é injustificável e devia ser revista no sentido da diminuição da área. Conscientes de eventuais resistências, baseadas na ideia, errada, de que diminuir a zona

tampão é diminuir a proteção ou o estatuto do Bem, propõe-se uma alternativa. Esta passa pela aplicação conjugada dos conteúdos previstos no artigo 43.º, na alínea b) do n.º 2 do artigo 51.º e do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de outubro.

Em síntese, propõe-se a criação de dois zonamentos para a área da zona especial de proteção (ZEP). Uma zona exterior onde só devem ser sujeitos a parecer projetos com potencial de grande impacte paisagístico e uma zona interior, onde se aplica o regime normal, isto é, o disposto no n.º 4 do artigo 43.º da Lei n.º 107/2001 de 8 de setembro.

3.1 Justificação do zonamento

Os limites propostos para a zona 1 basearam-se num trabalho de campo detalhado que decorreu durante o 1.º semestre de 2014. Nessa altura, os limites foram integralmente verificados no local. Foram tidos em consideração os seguintes critérios genéricos:

• Horizontes visuais a partir da área classificada. Trata-se de um critério de base, que foi ponderado e limitado em função de critérios de razoabilidade, nos casos em que o horizonte visual se estende por dezenas de quilómetros;

• Qualidade paisagística dos principais acessos à área classificada, mesmo que não tenham uma relação visual direta com esta. Procurou-se proteger os percursos de aproximação ao monumento, com o objetivo de impedir o aparecimento, ou reverter no futuro, elementos dissonantes na proximidade do Bem classificado, mesmo que não haja relação visual direta;

• Salvaguarda de áreas ou atributos que desempenhem um papel funcional, interpretativo e informativo relevante, independentemente de terem ou não relação visual com o Bem classificado. Identificaram-se áreas/paisagens cujos atributos são muito semelhantes aos do Bem classificado ou que têm uma relação histórica e funcional muito vincada com o Alto Douro Vinhateiro. É o caso, a título de exemplo, da área a sul de Favaios, do vale do rio Torto ou da Quinta do Vale Meão;

• Clareza e estabilidade a longo prazo dos limites da zona 1. Sempre que possível os limites da zona 1 coincidem com limites físicos facilmente percetíveis no terreno, nomeadamente, estradas, caminhos e linhas de água.

A aplicação dos critérios na definição dos limites foi conjugada com a experiência da DRCNorte na avaliação de projetos de intervenção e numa análise prospetiva, sintetizada numa pergunta simples: uma futura

alteração da paisagem neste sítio pode ter impacte negativo significativo sobre o Bem classificado? Se a resposta for positiva, em princípio esse sítio deverá ser incluído na zona 1.

3.2 Auscultação de entidades relevantes

Esta proposta foi apresentada à entidade gestora do Bem património mundial – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e aos municípios abrangidos pela servidão.

A CCDRN propôs duas alterações no sentido do alargamento do traçado da zona 1, nas extremidades nascente (Foz Côa) e poente (Mesão Frio) e acertos de detalhe ao longo do traçado. Estas alterações foram acolhidas.

Os municípios concordaram com a proposta na generalidade e solicitaram que os limites da zona 1 coincidissem com os perímetros urbanos. Foi explicado que se pretende evitar que uma parte dos aglomerados fique dentro e outra fora da zona 1. Procurou-se ir ao encontro da solicitação dos municípios e, na medida do possível, corrigimos os limites de forma a incluir a totalidade dos aglomerados com coesão formal.

3.3 Proposta – Conteúdos da zona especial de proteção (ZEP)

Conteúdos da ZEP, artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de outubro:

a) São criados dois zonamentos na área abrangida pela zona especial de proteção (ZEP), designados como zona 1 e zona 2, conforme representados na planta anexa.

b) Na zona 1 da zona especial de proteção (ZEP) aplica-se o disposto no n.º 4 do artigo 43.º da Lei n.º 107/2001 de 8 de setembro e no n.º 1 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de outubro.

c) Ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-lei n.º 309/2009 de 23 de outubro, na zona 2 da zona especial de proteção (ZEP) são isentas de parecer prévio favorável da administração do património cultural, as operações urbanísticas sujeitas a licença, comunicação prévia ou autorização de utilização previstas no regime jurídico da urbanização e da edificação aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99 de 16 de dezembro, com as respetivas atualizações, exceto os projetos sujeitos a avaliação de impacte ambiental, conforme previsto no regime jurídico da avaliação de impacte ambiental definido pelo Decreto-Lei n.º 151-B/2013 de 31 de outubro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 152-B/2017 de 11 de dezembro, que exigem sempre parecer prévio favorável da administração do património cultural competente.

Conclusão

Em face do exposto e ao abrigo do artigo 43.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 309/2009 de 23 de outubro, propomos a fixação dos conteúdos da zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro, conforme descrito no ponto 3.3..

Finda a apresentação, o Arquiteto João Carlos dos Santos colocou o assunto à discussão.

O Dr. David Ferreira, Diretor de Serviços dos Bens Culturais da DRCNorte, referiu que foram emitidos 1360 pareceres em 2020, e 1062 em 2021, apenas para a Zona Especial de Proteção do ADV, correspondendo a cerca de 20% dos emitidos para toda a circunscrição territorial que está afeta àquela Direção Regional de Cultura. Mais referiu que no Dossier de candidatura foi apresentado um mapa elaborado por Teresa Andersen propondo que a *buffer zone* correspondesse à região demarcada do Douro.

A Dr.ª Paula Amendoeira informou que à época da candidatura do Alto Douro Vinhateiro, o parecer do ICOMOS já alertava que a *buffer zone* proposta era muito grande, e propôs uma reflexão para uma proposta a três níveis como zona classificada, zona tampão e zona de transição, tendo como exemplo a hierarquização da área da Paisagem Cultural de Sintra.

O Arquiteto José Aguiar informou que a UNESCO mudou as tipologias de classificação sobre a natureza para três níveis e questiona quais os argumentos técnicos para suportar esta versão.

O Arquiteto Fernando Canas reforçou a ideia de que o Conselho deveria emitir um parecer bem estruturado e mais formal.

O Dr. David Ferreira referiu, ainda, que foram contemplados três critérios de horizonte visual, percursos de aproximação e os próprios atributos do Bem. Não sendo utilizada a linha de festo, não é uma proposta simplista, mas ponderando as zonas afastadas que valorizam, tais como quintas e/ou socalcos.

A Dr.ª Maria Catarina Coelho alegou a necessidade de articulação da Lei n.º 107/2001 com o Decreto-Lei n.º 309/2009, podendo a *buffer zone* passar a ter dois zonamentos, não colocando em causa a zona especial de proteção (ZEP) e, consequentemente, os limites territoriais da mesma.

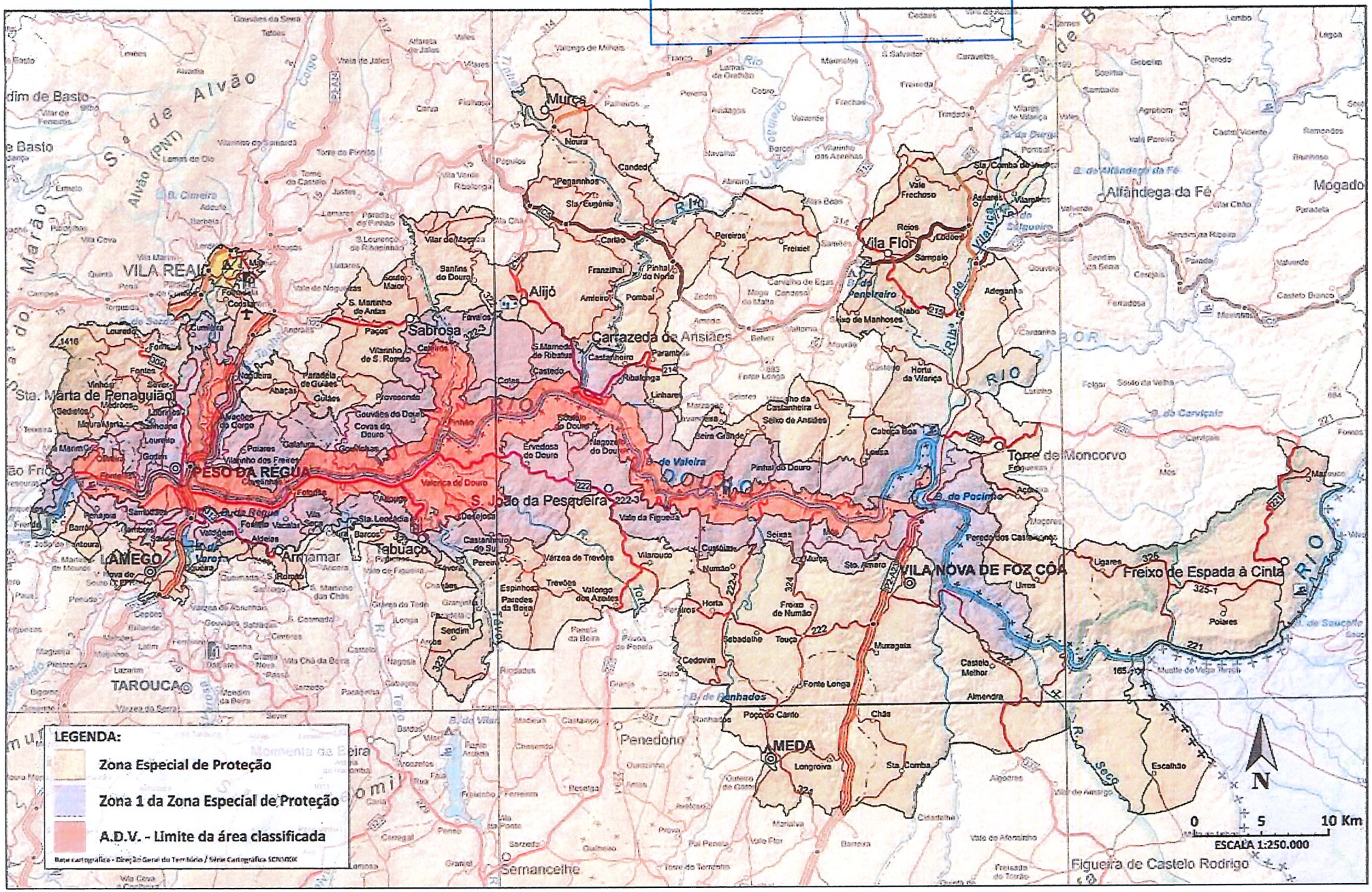
O Arquiteto José Aguiar alegou a integração do vale de Vilariça, pois o Douro também inclui os seus afluentes na segunda área adjacente.

Seguidamente o Arq. João Carlos dos Santos colocou à votação a proposta zonamento da zona especial de proteção (ZEP) do Alto Douro Vinhateiro, sem alteração dos limites inscritos na UNESCO. Votaram favoravelmente todos os membros da SPAA presentes.

APROVADO EM REUNIÃO
DA SECÇÃO DO PATRIMÓNIO
ARQUITECTÓNICO E ARQUEOLÓGICO DO
CONSELHO NACIONAL DE CULTURA
26 / outubro / 2022
O Presidente da Secção,

ARQUITECTÓNICO E ARQUEOLÓGICO DO
CONSELHO NACIONAL DE CULTURA
22 / outubro / 2021
O Presidente da Secção,

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DA CULTURA | CULTURA NORTE

Zona Especial de Proteção do Alto Douro Vinhateiro

Aplicação do artigo 43º do Decreto-Lei 309/2009