

REGULAMENTAÇÃO LEGAL ASSOCIADA A TRABALHOS DE ACOMPANHAMENTO ARQUEOLÓGICO (*OU DA ARTE DE CAÇAR COM GATO*)

ALEXANDRE SARRAZOLA
ERA-Arqueologia, SA
alexandresarrazola@era-arqueologia.pt

Resumo: Os trabalhos de acompanhamento arqueológico têm vindo a assumir, nos últimos anos, uma inequívoca importância no panorama da arqueologia portuguesa, quer pelo crescente número de profissionais que exponencialmente ocupam, quer pelo volume de dados que a sua realização continuamente disponibiliza. Face à constatação do desfasamento entre a lei vigente e a dinâmica social, económica e cultural que enquadra este tipo de actividades, sustentadas por um enquadramento legal lacunar e insuficiente, sugerem-se, a título de contributo, algumas medidas regulamentares susceptíveis de, no âmbito das políticas do Património Cultural e do Ordenamento do Território estimular uma relação equilibrada entre o desenvolvimento urbano e o respeito pela memória colectiva.

Palavras-chave: Acompanhamento arqueológico; Legislação; Património Cultural; Ordenamento do Território.

1. Palavras introdutórias

Abordar a temática do acompanhamento arqueológico de obras na sua vertente legal implica um desconcertante confronto com algo que se assemelha a uma construção periclitante concebida com materiais de empréstimo e recurso a soluções improvisadas. Imaginemos alguém que ocupa um apartamento devoluto e pede de empréstimo ao vizinho do lado o abastecimento de água e electricidade. Assim parece funcionar o suporte regulamentar do acompanhamento arqueológico: com esforço, imaginação e capacidade de improviso; um parente pobre de extensão e mangueira ligadas à casa do lado.

A casa do lado, *i.e.* a legislação exarada no contexto das políticas ambiental e de ordenamento do território, tem funcionado como garante da execução destes trabalhos e da sua sustentabilidade legal. Já assim o era no final do século XX (Sarrazola, 2000, p. 54-55) e, cinco anos volvidos – mesmo após a entrada em vigor de uma Lei do Património (Lei 107/2001, de 8 de Setembro) – muito pouca coisa mudou.

Não obstante, conforme se focará adiante, os resultados concretos deste tipo de trabalhos têm sido – num considerável número de casos – profícuos e dignos de um particular destaque no que concerne ao seu potencial contributo para a construção do conhecimento histórico de alguns centros urba-

nos (Sarrazola, 2000; Sarrazola, Mendes da Silva e Penisga, 2005; Silva, 2005).

2. Enquadramento legal e regulamentação (abordagem sumária)^[1]

Na prática, os trabalhos de acompanhamento arqueológico de grandes empreendimentos de construção civil – encarados de uma forma mais ou menos sistemática e oficialmente enquadrada – executados na maioria dos casos por empresas de arqueologia, têm a sua génese na transposição para o ordenamento jurídico nacional das Directivas Europeias 85/337/CEE (relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, introduzindo os princípios de “poluidor-pagador” e de “acção preventiva”) e 97/11/CE, ambas implicando uma concepção de Ambiente alargada ao Património Arqueológico, com claras repercussões na actividade dos arqueólogos.

Assume fundamental importância a ratificação, em 1997, da Convenção Europeia Para a Protecção do Património Arqueológico (Resolução da Assembleia da República nº 71/97) assinada em Malta (La Valleta) em 1992. Destaque-se, no âmbito do tema em questão, o conteúdo do Artigo 6º, no qual se prevê “que as intervenções arqueológicas motivadas por importantes empreendimentos públicos ou privados sejam integralmente financiados pelo orçamento previsto para esses trabalhos”, assim como as respectivas publicações de resultados.

Actualmente, na Lei 107/2001 (que estabelece as bases da política e o regime de protecção e valorização do património cultural), é prevista (no artigo 6º) a coordenação e articulação da política de Património Cultural com as restantes políticas de Ordenamento, Ambiente e Educação; assim como se estendem (artigo 14º) os princípios desta lei aos bens naturais, ambientais, paisagísticos e paleontológicos. Note-se que o conceito abrangente de Ambiente expresso nas supracitadas Directivas Europeias encontra ressonância nesta nova Lei do Património, uma vez que se alarga o conceito de Património ao Ambiente e aos contextos paisagísticos susceptíveis de integrar e permitir compreender o significado dos bens culturais. As questões relativas ao “Ordenamento do território

e obras” que integram o artigo 79º, consubstanciam-se em 4 pontos. No ponto 1 expressa-se a necessidade dos instrumentos de ordenamento do território prevenir o salvamento da informação arqueológica contida em meio urbano através da elaboração de cartas arqueológicas; no ponto 2 condicionam-se os promotores de empreendimentos à adopção de alterações a projectos de obra com vista a salvaguardar total ou parcialmente estruturas arqueológicas descobertas no decurso dos trabalhos. Os pontos 3 e 4 reintroduzem o conceito do poluidor-pagador, decorrente das directivas europeias:

“3. Os promotores das obras ficam obrigados a suportar, por meio das entidades competentes, os custos das operações de arqueologia preventiva e de salvamento tornadas necessárias pela realização dos seus projectos;

“4. No caso de grandes empreendimentos públicos ou privados que envolvam significativa transformação da topografia ou paisagem, bem como do leito ou subsolo de águas interiores ou territoriais, quaisquer intervenções arqueológicas necessárias deverão ser integralmente financiadas pelo respectivo promotor.”

Em suma, sem embargo da inequívoca importância deste diploma legal e do meritório programa de intenções que lhe subjaz, a ausência de qualquer menção específica a trabalhos de acompanhamento arqueológico (ou algo equivalente) redundando num escorregadio lapso jurídico. Lacuna idêntica se observa no Regulamento de Trabalhos Arqueológicos - Decreto-Lei 270/99, de 15 de Julho - em função do qual, por exclusão de partes, se tem integrado o acompanhamento arqueológico nos trabalhos de Categoria C: “acções preventivas a realizar no âmbito de trabalhos de minimização de impactes devidos a empreendimentos públicos ou privados, em meio rural, urbano ou subaquático” (artigo 3º), como é do conhecimento geral, tendo sido objecto de menção em artigo recente (Silva, 2005).

Face ao que acabamos de expor, natural é que as instituições da tutela, as empresas de arqueologia e todos os organismos e indivíduos com funções associadas à actividade arqueológica se tenham aperfeiçoado (com diversos graus de habilidade) na difícil arte de caçar com gato. Vejamos dois exemplos a título ilustrativo:

- a. Em Circular do Instituto Português de Arqueologia (IPA) datada de 10 de Setembro de 2004 referente aos termos de referência para o descritor Património Arqueológico em Estudos de Impacte Ambiental, pode ler-se (em nota de rodapé n.º 6 da página 4) uma definição de acompanhamento arqueológico assaz esclarecedora: “As medidas de minimização de carácter geral, contemplarão, necessariamente, o acompanhamento arqueológico de obra, o qual deverá ser sempre efectivo, continuado e directo de todas as mobilizações de solo. No capítulo das medidas de minimização deverá constar que, na circunstância da obra se desenvolver em mais do que uma frente em simultâneo, se garanta a presença dum arqueólogo por frente de obra. No caso de frentes muito próximas, o IPA admite a presença de um ou mais assistentes de arqueólogo sob a coordenação directa de um arqueólogo”. Em suma, se pretendermos fundamentar do ponto de vista formal a necessidade de um trabalho de acompanhamento efectivo, continuado e directo recorreremos forçosamente à citada nota de rodapé em lugar de invocar uma lei ou um decreto;
- b. O Plano Director Municipal da Cidade de Lisboa, no artigo 15º, delimita duas áreas de potencial valor arqueológico: Área de nível 1 de intervenção (circunscrita pela muralha fernandina e incluindo o Bairro da Mouraria) e Áreas de nível 2 de intervenção (restante área urbana condicionada). Não obstante o seu carácter verdadeiramente excepcional no que à protecção do património arqueológico concerne, este documento enferma de alguns problemas de interpretação quanto ao carácter permanente, temporário ou periódico (ponto 6, alínea c) do acompanhamento por técnicos especializados. De forma louvável, e em virtude de uma articulação institucional eficaz entre o Instituto Português de Arqueologia e o Museu da Cidade, a norma aplicada “a todas as mobilizações de solos realizadas na cidade de Lisboa” obedece aos seguintes requisitos:
- “No que concerne à Área de Nível 1 de

intervenção, das áreas de potencial valor arqueológico (art. 15º do PDM), impõe-se o acompanhamento arqueológico permanente das acções de substituição de condutas no traçado antigo e a escavação arqueológica prévia de todas as valas que, por razões técnicas, não possam respeitar aquele traçado;

- “Na Área de Nível 2 de intervenção (art. 15º do PDM), impõe-se o acompanhamento arqueológico permanente, com especial atenção para todas as valas que, por razões técnicas, não possam respeitar o traçado antigo.”^[2]

Os exemplos expostos reflectem bem – face aos vazios legais que temos referido – os esforços institucionais do IPA para colmatar tais lacunas do ordenamento jurídico, que podem ser interpretados como decorrentes do facto de ser competência daquele Instituto, nos termos da sua Lei Orgânica, “assegurar o desenvolvimento das medidas de política e o cumprimento das obrigações do Estado no domínio da arqueologia, em todo o território nacional e nos espaços marítimos contíguos” (Decreto-Lei 117/97, de 14 de Maio, artigo 2º, alínea a).

Contudo, é impossível não concluir que, se os aspectos normativos impostos oficiosamente aos promotores de empreendimentos – neste caso em concreto o acompanhamento arqueológico e respectiva definição – vierem a estar claramente expressos na lei geral, não só o Património Cultural mas também as Políticas de Ordenamento do Território sairão certamente beneficiadas. Não passaremos a viver no melhor dos mundos possíveis, mas não será despidendo de sentido tentá-lo, desde que não se perca de vista que “nas nossas vidas em que tudo é planificado e determinado, a última coisa de que se estaria à espera seria um engano da máquina administrativa, com as suas consequências imprevisíveis. O engano burocrático tornou-se na única poesia (poesia negra) da nossa época” (Kundera, 2005, p. 119).

3. Experiência adquirida e algumas sugestões

Entre 1999 e meados de 2005, a ERA-Arqueologia SA executou cerca de 100 projectos de acompanha-

mento arqueológico de obras (incluindo trabalhos concluídos e acções em curso). Tal constatação implica uma responsabilidade crítica que não se compadece com um breve enunciado de problemas patentes no tema em questão, mas que forçosamente nos conduz à elaboração de algumas sugestões a título de contributo para uma discussão que se pretende alargada. Desta forma, considera-se que não será desprovido de utilidade que, no âmbito de uma futura revisão do Regulamento de Trabalhos Arqueológicos, se atente nos seguintes aspectos:

- a. Obrigatoriedade e definição de trabalhos de acompanhamento arqueológico de obras, nos termos em que é contemplado na supracitada Circular do IPA, *i.e.* “sempre efectivo, continuado e directo de todas as mobilizações de solo” (às quais deverão acrescer acções que impliquem o levantamento de pavimentos, desmonte de paredes, ou outras acções que possam ter afectação directa de elementos edificados) sendo que “na circunstância da obra se desenvolver em mais do que uma frente em simultâneo, se garanta a presença dum arqueólogo por frente de obra.” ;
- b. Recomendação da elaboração de relatórios periódicos (mensais ou bimensais) – cingindo-se a informações sucintas referentes a aspectos essenciais do trabalho e respectivos resultados – para projectos de acompanhamento de obras de duração superior a 2 meses, no sentido de proceder a recorrentes sistematizações dos dados recolhidos (note-se que estes trabalhos ocorrem frequentemente em contextos paisagísticos em contínua transformação, mesmo do ponto de vista topográfico) a apresentar ao IPA e a todas as entidades envolvidas no empreendimento em causa;
- c. No caso particular das autorizações, seria justo e correcto que, à semelhança do que já sucede no âmbito do Plano Nacional de Trabalhos Arqueológicos, fosse admitida a vinculação do trabalho a uma organização colectiva, não descurando, evidentemente, da nomeação formal de um responsável científico pelo projecto. Tal medida é susceptível de responsabilizar e proteger tanto o indivíduo que execute o trabalho

como a instituição onde este se enquadre;

- d. Ao contrário do que se propõe na Circular acima mencionada, consideramos mais eficaz e salutar que a autorização para um determinado trabalho de acompanhamento seja concedida a um arqueólogo (em regime direcção científica ou co-direcção) sendo que a eventualidade da multiplicação de diversas frentes de obra, deverá implicar o reforço da equipa em função das necessidades do projecto (e não obrigatoriamente uma autorização por frente de obra como é comum ocorrer).

Um outro aspecto digno de menção – fora do âmbito de uma eventual reformulação do Regulamento de Trabalhos Arqueológicos – diz respeito ao enquadramento institucional/administrativo da equipa de acompanhamento arqueológico numa obra. Não obstante o facto de nos congratularmos com um muito apreciável historial de salutarexemplos de bom relacionamento e plena articulação com Empreiteiros e Donos de Obra, consideramos que – por razões que se prendem com questões de compatibilidade e isenção que dispensam aprofundada explicação – as equipas de acompanhamento de obra devem, tendencialmente, ser integradas em sede de Fiscalização (ou a esta equiparadas do ponto de vista contratual e operacional).

4. Conclusão

Sem embargo dos aspectos lacunares que expusimos ao longo deste texto, é importante destacar a importância e a qualidade dos resultados que se têm alcançado em trabalhos de acompanhamento arqueológico (dando azo por vezes a uma continuidade materializada através de projectos de investigação) no actual quadro legislativo e regulamentar.

Restringindo-nos à cidade de Lisboa, e como já mencionámos em comunicação recente em colóquio organizado pela ERA-Arqueologia SA (Sarrazola, Mendes da Silva e Penisga, 2005), concluiríamos este capítulo, fazendo incidir o nosso enfoque sobre três aspectos fundamentais.

Em primeiro lugar, destacar a absoluta necessidade de que a componente patrimonial seja um aspecto considerado pelos promotores de empreendimentos,

devidamente orçamentado numa fase o mais recuada possível relativamente à execução dos mesmos^[3]. Este aspecto é indissociável da consensualmente aceite necessidade de critérios exigentes e rigorosos no que respeita à elaboração de cadernos de encargos referentes a trabalhos arqueológicos de minimização de impactes enquadrados em projectos de construção civil.

De uma outra perspectiva, pretendemos insistir na ideia de que os dados arqueológicos decorrentes de trabalhos de mitigação de impactes, podendo aparentar um carácter fragmentário e, muitas vezes, revestindo-se esses próprios trabalhos numa espécie de subalternização face a intervenções enquadráveis em projectos de investigação, podem adquirir relevo

e significado quando a posteriori analisados em conjunto e de forma articulada.

Contudo, esse enfoque global é inexecutável e sê-lo-á cada vez mais caso, a breve trecho, se não reúnam esforços no âmbito das autarquias, da tutela e da sociedade civil no sentido de estimular e reforçar o apoio a projectos de investigação programada assim como de organizar cartograficamente este notável volume de dados num sistema de informação geográfica actualizável, publicamente disponível, funcionando como instrumento auxiliar da política de ordenamento e orientado no sentido daquilo que subjaz a um ambiente de efectivo desenvolvimento sustentado, *i.e.*, a relação equilibrada entre desenvolvimento urbano e respeito pela memória colectiva.

Notas

- [1] A abordagem ao enquadramento legal dos trabalhos de acompanhamento arqueológico que se faz neste texto não pretende, de forma alguma, constituir uma análise exaustiva, mas tão somente uma breve caracterização do contexto regulamentar no quadro do qual actualmente estes trabalhos se executam.
- [2] A presente citação foi recolhida de uma acta de reunião de Maio de 2002 (no âmbito das obras de renovação da tubagem de abastecimento de gás). Contudo, corresponde a um procedimento que, à data, vinha já sendo aplicado pelo IPA.
- [3] Em conformidade com o conteúdo do artigo 6º da Convenção de Malta.

Referências Bibliográficas

- KUNDERA, M. (2005) - *A Cortina: ensaio em sete partes*. Lisboa: Asa.
- SARRAZOLA, A. (2000) - Arqueologia e Acompanhamento de Obras: um equilíbrio em construção. *ERA-Arqueologia*. Lisboa, 2, p. 52-67.
- SARRAZOLA, A.; MENDES DA SILVA, I.; PENISGA, A. (2005) - *Intervenções arqueológicas em Lisboa da Era-Arqueologia: contribuições para o conhecimento e salvaguarda do património da cidade*. Comunicação apresentada em 15 de Janeiro de 2005 no Auditório do Metropolitano de Lisboa no Colóquio Era-Arqueologia. Intervenções 4.
- SILVA, A. M. S. P. (2005) - O acompanhamento arqueológico de obras: uma intervenção muito própria. *Revista Portuguesa de Arqueologia*. Lisboa, 8(1), p. 459-469.

Outra Bibliografia

- APA (1998) - Código Deontológico dos Arqueólogos Portugueses. In SILVA, A. M.; CORREIA, V. H., coord. - *Profissão e Ética: contribuição para um debate sobre Deontologia Profissional na Arqueologia Portuguesa*. Porto: Associação Profissional de Arqueólogos, p. 75-81.

- CANINAS, J. C. (1995) - Avaliação de Impacte Ambiental e Património Cultural: alguns aspectos práticos da legislação portuguesa. *Al-madan*. Almada, II série, 4, p. 64-66.
- INA (1996) - *Direito do Património cultural*. Lisboa.
- IPA (1997) - *Memorando sobre o processo de Avaliação de Impacte Ambiental na vertente do Património Arqueológico*. Lisboa.
- RAPOSO, J. (1995) - Avaliação de Impacte Ambiental e Património Cultural: quando a prática subverte a legislação. *Al-madan*. Almada, II série, 4, p. 72.

Legislação e documentação oficial

- Plano Director Municipal da Cidade de Lisboa (1994)
- Decreto-Lei n.º 117/97, de 14 de Maio - *Lei Orgânica do Instituto Português de Arqueologia*.
- Resolução da Assembleia da República n.º 71/97, de 9 de Outubro - *Convenção Europeia Para a Protecção do Património Arqueológico (Revista)*.
- Decreto-Lei n.º 270/99, de 15 de Julho - *Regulamento de Trabalhos Arqueológicos*.
- Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro - *Lei do Património Cultural*.
- Instituto Português de Arqueologia (2004) - *Circular: Termos de referência para o descritor Património Arqueológico em Estudos de Impacte Ambiental*. Lisboa.

Resumen: En los últimos años, los trabajos de seguimiento arqueológico vienen asumiendo una gran importancia en el panorama de la arqueología portuguesa, bien debido al número creciente de profesionales que exponencialmente se ocupan de esa tarea, bien por el volumen de datos que su realización pone a disposición de forma continuada. Ante la comprobación del desfase entre la legislación existente y la dinámica social, económica y cultural que enmarca este tipo de actividad, apoyada en un marco legislativo lagunar e insuficiente, se sugieren algunas medidas normativas que, en el ámbito de las políticas del patrimonio cultural y de la ordenación territorial, sean susceptibles de estimular una relación equilibrada entre el desarrollo urbano y el respeto por la memoria colectiva.

Palabras-clave: Seguimiento arqueológico; Legislación; Patrimonio Cultural; Ordenación Territorial.

Abstract: In the last years, salvage archaeology is assuming an unequivocal importance in the panorama of Portuguese archaeology, either for the increasing number of professionals that exponentially are occupied in this activity, either for the volume of data that continuously puts on display. Understanding the differences existing between the current laws and the social, economic and cultural dynamics that frame this kind of activity, supported by an insufficient and mismatched legal skeleton, we suggest some normative measures, in the scope of the politics of cultural heritage management and regional arrangements, susceptible to stimulate a balanced relation between urban development and the preservation of collective memory.

Keywords: Salvage Archaeology; Laws; Cultural Heritage Management; Regional Arrangements.