

Audição Pública sobre o processo de Descentralização, Comissão Parlamentar do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder local e Habitação, dia 04 de julho, Auditório António Almeida Santos, Assembleia da República

Jacinta Bugalhão¹

A forma como o Estado e os demais organismos públicos se organizam para gerir o Património Cultural, enquanto bem comum e público, desde 1974, assenta num aparelho legislativo e num quadro institucional baseados na existência de organismos especializados, ou seja, exclusivamente vocacionados para a gestão pública do património cultural, com poderes vinculativos, dependentes politicamente da tutela da Cultura. A desconcentração de competências e serviços foi sempre uma preocupação. Por isso, ao longo do tempo, foram diversas as soluções de desconcentração da administração implementadas.

Ainda que com muitos defeitos e problemas e seguramente passível de aperfeiçoamento, a fase mais frutífera e eficaz na gestão do património cultural português decorreu entre 1997 e 2007, quando coexistiram Instituto Português de Arqueologia, Instituto Português do Património Arquitectónico e Instituto Português de Museus, todos eles integrando estruturas desconcentradas. As duas reestruturações orgânicas entretanto ocorridas (2007 e 2012) só enfraqueceram o exercício das funções de Estado neste sector.

Desde o início do século XXI, tendo como pano de fundo os “temas” do nosso tempo: controle financeiro, racionalização de recursos e orgânicas, reorganização e redistribuição de “poderes”, compensações e equilíbrios políticos, fazem-se sentir de forma crescente duas tendências. Por um lado uma força centrífuga que tende a transferir competências e atribuições para organismos de âmbito regional e local. Por outro lado, ganha força uma linha de descaracterização funcional e de sincretismo organizacional que promove o desaparecimento de tutelas administrativas especializadas, vistas apenas como obstáculos onerosos à eficiência do Estado e mesmo ao desenvolvimento. Deste processo, os organismos tutelares saem muitíssimos fragilizados, senão mesmo com o epíteto de supérfluos, principalmente num sector amiúde secundarizado e organicamente muito instável.

Nesta colisão de perspectivas, impõe-se ainda um conflito de legitimidades. A legitimidade democrática, decorrente da escolha dos cidadãos, de que são depositários os órgãos políticos eleitos; e a legitimidade do conhecimento, que confere a quem o detém, o poder (e o dever) de apreciação e proposta das opções técnica e cientificamente mais correctas.

Na discussão pública sobre o “pacote da descentralização”, há a referir essencialmente duas iniciativas legislativas:

- Proposta de Lei n.º 62/XIII - PL 11/2017 - relativa à transferência de competências actualmente na esfera da administração pública central para as autarquias locais,

¹ Arqueóloga. Organização do debate O Património Cultural e a Descentralização, promovido a 13 de Março passado pelo Fórum do Património em colaboração com o ICOMOS-Portugal e o ICOM-Portugal Sócia da Associação dos Arqueólogos Portugueses, do ICOMOS-Portugal, do Sindicato dos Trabalhadores de Arqueologia e Associação Profissional de Arqueólogos. Funcionária da Direcção-Geral do Património Cultural.

complementado com o respectivo Projeto Decreto-Lei Sectorial para a Cultura (Versão de: 24/05/2017)

- Projecto de Decreto-Lei relativo à integração de serviços e competências da administração desconcentrada regional do Estado nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e à transformação destas em organismos legitimados democraticamente de forma indirecta (com direcção eleita pelos órgãos autárquicos).

Estas iniciativas legislativas enceram um conjunto vasto de problemáticas para a gestão pública do património cultural, temendo-se que possam consubstanciar uma rotura de consequências não devidamente avaliadas nas políticas culturais que vêm sendo adotadas desde dos anos 80 do século passado em respeito pelas convenções internacionais e boas práticas. Parece óbvio que a concretização integral deste pacote, terá como consequência, a prazo, o desaparecimento dos órgãos de tutela sobre o património cultural, de âmbito nacional, especializados, essencialmente técnicos (com quadros técnica e cientificamente competentes) e com autonomia técnica, com poderes vinculativos e competências de superintendência, normalização, regulação, gestão da informação, que constituam um nível diferenciado, hierarquicamente superior, de apoio à decisão política, situados no sector governamental da Cultura.

Esta alteração drástica do modelo de gestão do património existente, não foi precedida por uma avaliação técnica e independente das consequências que daí poderão advir. Será que o legislador pondera como irrelevante ou indiferente o formato em que estas funções públicas são exercidas? Será que vamos persistir em reformas gerais e indiferenciadas, cegas à realidade e às especificidades sectoriais, baseadas em critérios totalmente laterais às problemáticas do património cultural?

Proposta de Lei n.º 62/XIII - PL 11/2017, relativa à transferência de competências actualmente na esfera da administração pública central para as autarquias locais, é preconizada a transferência da gestão de alguns sítios e monumentos classificados que se considerem de “âmbito local”, bem como, museus “não” nacionais actualmente afectos à Direcção-Geral do Património Cultural (DGPC) e às Direcções Regionais de Cultura (DRC'S), para os municípios nos quais estes se localizam.

Este novo conceito de “património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local”, foi de alguma forma clarificado no projecto de decreto-lei sectorial, que explicita tratar-se de “imóveis classificados do Estado com significado predominante para o respectivo município”. Esta conceptualização, ou nova categorização, é frágil, não está densificada, nem foi confrontada com o regime jurídico relativo aos bens imóveis classificados. E portanto não pode ser operativa.

Embora permaneça o tratamento legislativo superficial deste tema, a medida em si não se apresenta, em princípio, problemática para a gestão de monumentos e sítios classificados, pelo menos naqueles casos em que existe uma estrutura de gestão efectiva. Há hoje inúmeros

monumentos nacionais e de interesse público geridos, e bem, por municípios, podendo este modelo eventualmente ser alargado, com benefício, a outros.

Contudo, esta categorização implementada deveria ser revista, muito ponderada e elaborada segundo critérios exclusivamente técnicos e científicos. Ora na listagem dada a conhecer no projecto de decreto-lei sectorial referido levanta muitas dúvidas, o que não é de estranhar atendendo ao carácter completamente erróneo do critério que esteve na base da sua elaboração.

| | |
|-----------------------------------|---|
| Local?? Idanha-a-Velha??? | Nacional??? |
| Monumentos megalíticos de Alcalar | Templo romano de Évora?? |
| Villa romana de Torre de Palma | Villa romana de São Cucufate? |
| | Miróbriga? |
| | Ruínas Romanas de Milreu? |
| | Estação arqueológica do Freixo? |
| | Ruínas romanas do Alto da Fonte do Milho? |
| | Fragas (ou Santuário) de Panóias? |
| | Ruínas de Santa Luzia? |
| | Casa e ruínas romanas da Rua de Burgos?? |

A situação poderá adquirir contornos mais problemáticos nos casos, e são numerosos, em que estes monumentos não possuem qualquer estrutura de gestão a si consignada e/ou em que carecem de pesadas intervenções de valorização e conservação. Nestes casos, os municípios que recebam a competência da sua gestão podem não dispor (e seguramente em muitos casos não dispõem) de recursos técnicos, humanos e financeiros que permitam o exercício desta tarefa em condições adequadas. Não se trata apenas da transferência financeira, já de si bastante problemática. Mais incerta ainda se revela a questão dos recursos humanos, pois afigura-se muito difícil, senão impossível a constituição (pois em muitos casos são inexistentes) de equipas técnicas adequadas e interdisciplinares necessariamente envolvidas na gestão patrimonial, em autarquias de pequena dimensão e de recursos limitados. Estes casos devem por isso merecer muita cautela e reforço das competências de regulação e fiscalização a nível nacional, para aferição da real possibilidade de cada município exercer as competências objecto de transferência.

Conhecida que já é a lista de monumentos e sítios cuja gestão será transferida para os respectivos municípios (no Projeto Decreto-Lei Sectorial para a Cultura), pode desde já afirmar-se que aparentemente não será transferido nem um único técnico para a esfera municipal. Provavelmente outro tanto se passará com os recursos financeiros.

De forma a colmatar esta falha que poderá ser muito lesiva do bom sucesso da iniciativa, no Projeto Decreto-Lei Sectorial para a Cultura, deveriam ser definidos, para cada sítio/monumento e município quais os requisitos em termos de recursos humanos que a autarquia terá de garantir e qual o pacote financeiro a transferir, para assegurar a adequada gestão destes bens.

Outra área crítica desta proposta de lei é a transferência de competências de concessão, autorização, licenciamento e fiscalização de atividades realizadas em instalações nas áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à

atividade portuária, uma vez que estas podem ter implicações ao nível da salvaguarda do património arqueológico portuário, náutico e subaquático. Este sector da gestão patrimonial que já se encontra tão delapidado é especialmente complexo uma vez que requer meios técnicos especializados (recursos humanos, infraestruturas logísticas e equipamento) e financiamento consideráveis. Ou seja, é ainda mais improvável que cada município possa assumir de per se estas funções, por evidente impossibilidade de se constituírem múltiplas equipas especializadas e se alocarem os fundos necessários ao seu funcionamento.

E, por fim, a rede de museus que tantos e tão brutais ataques tem sofrido ao longo dos últimos anos. São inúmeros os casos precedentes de incapacidade de gestão e até de “não identificação” entre um museu e a administração do município em que se insere (cfr. Museu de Beja). Muitos dos museus em causa, actualmente sob gestão da DGPC e das DRC's, são museus de âmbito regional ou temático e trans-regional. Quase todos (este é um problema estrutural nacional) sofrem de fortes carências de toda a ordem, com destaque, mais uma vez para os escassos recursos humanos. Como podem as estruturas municipais assumir esta responsabilidade? Não se pode partir do princípio que vai correr bem! No mínimo, cada museu/município deve ser objecto de avaliação muito ponderada e não assumir-se em abstrato uma transferência de natureza administrativa. Apesar das intenções firmadas na proposta-lei, o projecto de decreto-lei sectorial prevê apenas a transferência de cinco museus:

| Museu | Município |
|---|------------------|
| Museu de Francisco Tavares Proença Júnior (já é gerido pela CM) | Castelo Branco |
| Museu da Guarda (já é gerido pela CM) | Guarda |
| Museu da Cerâmica | Caldas da Rainha |
| Museu Etnográfico e Etnológico Dr. Joaquim Manso | Nazaré |
| Museu da Terra de Miranda (a CM não quer) | Miranda do Douro |

| | |
|---|-----------------------------------|
| Museu de Évora Museu Monográfico de Conimbriga | Transformados em museus nacionais |
|---|-----------------------------------|

| | |
|--|--|
| Museu de Francisco Tavares Proença Júnior Museu da Guarda | Já estão a ser geridos pelas CM; porque não está Museu de Aveiro? |
|--|--|

| | |
|--|---|
| Museu do Abade de Baçal? Museu de Alberto Sampaio? Museu de Lamego? Museu de Etnologia do Porto? Casa-Museu Dr. Anastácio Gonçalves? Museu José Malhoa? | Não são nacionais, porque não são transferidos? |
|--|---|

A falta de critério, a dimensão das dúvidas que suscita e o carácter tão limitado da medida, aconselham a sugestão de que a transferência de museus seja retirada desta Proposta de Lei e Projeto Decreto-Lei.

Projecto de Decreto-Lei que prevê a integração de serviços e competências da administração desconcentrada regional do Estado - ou seja, das DRC's e a parte correspondente à administração da região de Lisboa e Vale do Tejo da DGPC - nas CCDR's (com direcção eleita por autarcas), suscita muitas questões, atendendo desde logo ao volume e relevância das competências públicas em causa. Actualmente, as DRC's (e a estrutura respectiva da DGPC) asseguram: salvaguarda de imóveis classificados, nomeadamente no licenciamento e fiscalização de intervenções em zonas de protecção de imóveis classificados; apreciação de estudos, projetos, relatórios, obras ou intervenções em imóveis classificados; instrução de processos de classificação; acompanhamento de projectos de valorização do património cultural; apoio ao inventário do património classificado e arqueológico; participação na elaboração de Planos de Ordenamento do Território e Avaliação de Impacto Ambiental; instrução de pedidos de autorização para trabalhos arqueológicos e respectiva fiscalização; promoção da sensibilização e divulgação de boas práticas para a defesa, valorização do património cultural arquitetónico e arqueológico; etc.

Este conjunto de atribuições constitui uma parte muito significativa da actividade de gestão do património cultural desenvolvida pelo Estado. A sua transferência para organismos de âmbito regional, dependentes das autarquias locais, praticamente destrói a possibilidade da existência de uma tutela consequente que defina e promova políticas nacionais no sector. Por outro lado, levanta-se a questão da superintendência política, até aqui na área da Cultura. Quem no governo definirá estratégias nacionais para o Património Cultural e de que forma pode ser exercida direcção política nesta área de actividade desenvolvida essencialmente nas CCDR's?

O problema mais crítico da proposta reside no exercício das competências de salvaguarda, licenciamento e fiscalização das intervenções sobre o património classificado e o património arqueológico, pois estas envolvem muitos interesses em conflito, a nível económico, político e social. É muito discutível e duvidoso que estas possam ser convenientemente exercidas, em regime de independência técnica, especializada e baseada exclusivamente no interesse público, por organismos, cadeias hierárquicas e processos de decisão sem especialização técnica e científica, como as CCDR's. Por outro lado, as CCDR's terão por atribuição, simultaneamente, promover projectos e assegurar os seus licenciamento e fiscalização, o que só por si configura uma contradição e levanta dúvidas sobre a transparência e isenção destes procedimentos!

Eventualmente, este imbróglio poderia ser atenuado com a inclusão, nos procedimentos, de um nível de decisão superior, nacional. Contudo, tal solução afigura-se como passível de gerar aumento de burocracia, complexificação e delonga nos processos administrativos entre entidades locais, regionais, administração pública central e tutela política.

Por fim, esta transferência de competências para o nível regional coloca em causa o adequado funcionamento de instrumentos nacionais especializados de gestão do Património Cultural como os Sistemas de Informação - Endovélico, Ulysses, SIPA, Matriz, SIG's -, Arquivos e Bibliotecas especializados (como o Arquivo da Arqueologia Portuguesa e a Biblioteca de Arqueologia), laboratórios e centros especializados (como o Centro Nacional de Arqueologia Náutica e Subaquática e o Laboratório de Arqueociências) e as linhas editoriais específicas (como a Revista Portuguesa de Arqueologia e a necessária revitalização da série Trabalhos de

Arqueologia). Não se trata apenas de garantir o acesso aos sistemas de informação e outros instrumentos, mas sim de prover a sua actualização e implementação permanentes e ininterruptas; e estas decorrem do exercício das competências de gestão do Património Cultural que serão “deslocalizadas” organicamente.

E na Arqueologia, sempre, colocam-se problemas crónicos e estruturais cuja resolução depende da existência de políticas públicas nacionais, sérias e consistentes. A actividade arqueológica sofre com o enfraquecimento dos instrumentos legais e regulamentares e da fiscalização, com a desregulação da actividade arqueológica, com a excessiva predominância da actividade preventiva decorrente da economia, com a subalternização da investigação, com o défice de publicação científica e com a situação dramática das colecções e espólios arqueológicos. E ainda, com a manifesta degradação das condições de exercício profissional dos arqueólogos, nomeadamente, ao nível da precariedade laboral.

4 de Julho de 2017