

**PROPOSTA DE LEI N.º 62/XIII - *Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local***

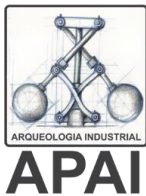
**Pronúncia**

No seguimento da solicitação para apresentação feita pela Senhora Deputada Berta Cabral, Coordenadora do Grupo de Trabalho “Descentralização”, criado no âmbito da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, em 08 de Maio de 2017, de uma apreciação face à Proposta de Lei n.º 62/XIII, apresentada pelo Governo aos restantes órgãos legisladores, a Associação Portuguesa de Arqueologia Industrial (APAI) faz, do diploma em análise, a apreciação que de seguida se apresenta.

Apostando numa estratégia e figura legal de Descentralização, o diploma em apreciação retoma a questão da regionalização, focando a necessidade de transferência de competências e respectivos serviços executores da administração central para as administrações locais (autarquias e freguesias), colocando ainda ênfase na possibilidade de tal vir a acontecer em favor de estruturas intermunicipais, baseadas quer em Plataformas Intermunicipais, quer em Comissões de Coordenação Regional. O diploma em análise coloca em evidências as estruturas de governança de proximidade, assumindo o papel privilegiado de contacto com as populações, quer das câmaras municipais, quer das freguesias, retomando o princípio da universalidade do acesso das populações aos bens e serviços do Estado, e a equidade no acesso a estes bens e serviços.

A presente Proposta de Lei é essencialmente destinada a uma reforma dos órgãos da administração do Estado, não sendo uma proposta tendente à busca de uma nova forma de actuação em termos de governança. Tal é notório, por exemplo, na ausência da proposta da participação concertada da sociedade civil em qualquer nível decisório.

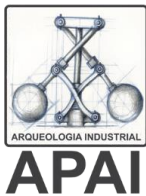
Neste sentido, enquanto proposta de reorganização administrativa do Estado, propõe-se a transferência de um conjunto de serviços e de funções actualmente na esfera da administração central, para três níveis distintos: Comunidades Intermunicipais, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, ficando nas segundas entidades a maioria dos serviços/funções. Sumariamente as Comunidade Intermunicipais passam a deter um papel de planeamento e estratégia territorial, ficando



as acções de execução e operacionalização a cargo das câmaras e juntas. Não é definido quem executa o papel de fiscalizador das acções estratégicas e de planeamento, nem das acções concretas a executar, estando a fiscalização e regulação ausente do diploma em apreço. Na opinião da APAI este deveria ser um tema sujeito a uma melhor clarificação, no sentido de estabelecer as principais regras para o cumprimento da legislação nacional em vigor, bem como garantir ao cidadão a existência de mecanismos de apelação em caso de incumprimento da lei.

Uma primeira análise recai sobre as questões da legitimidade política destas estruturas regionais, que não são sujeitas a qualquer tipo de sufrágio e como tal carecem dessa legitimidade para poderem ser estruturas recetoras das competências que se querem transferir. Tal foi já anotado por alguns grupos parlamentares, nomeadamente o PAN (Projeto de Resolução n.º 725/XIII/2.ª) e o BE (Projeto de Resolução n.º 722/XIII/2ª). Desta forma, a necessidade de encontrar uma solução democraticamente legítima para estas estruturas regionais e intermunicipais é condição essencial para poder acontecer uma transferência de competências da administração central, que possa estar sujeita aos mesmos mecanismos fiscalizadores que são garante da sua isenção e equidade.

No caso das estruturas municipais, as Câmaras têm já algumas competências e têm legitimidade política para poderem ser recetoras de mais. Contudo, a diferenciação territorial em Portugal, bem como o efectivo desconhecimento de como se processará a transição financeira desta medida, poderá gerar ainda mais assimetrias no território, contribuindo para um agravamento de desequilíbrios e a potenciação de outros, institucionalizando um país a várias velocidades. As principais questões associadas a um cenário de maior transferência de competência para as Câmaras Municipais encontram-se relacionadas com os mecanismos de fiscalização e regulação; com a delimitação entre as atribuições e as competências destinadas respectivamente à Administração Central e Local; a permeabilidade e o conflito de interesses que este modelo de descentralização proporciona; e a falta de meios humanos, técnicos e financeiros (mesmo no caso de transferências de envelopes financeiros) para dar cumprimento ao que está disposto na Constituição Portuguesa.



No que diz respeito ao **património cultural** há um conjunto de questões que merecem ser atendidas:

### **1. Inventariação e classificação.**

De acordo com o que é definido pela legislação patrimonial portuguesa (Lei 107/2001) a protecção do património em Portugal assenta em duas operações essenciais: inventariação e classificação.

“Para além de outros princípios presentes nesta lei, a política do património cultural obedece aos princípios gerais de:

- a) Inventariação, assegurando-se o levantamento sistemático, actualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais existentes com vista à respectiva identificação (...)
- b) f) Informação, promovendo a recolha sistemática de dados e facultando o respectivo acesso tanto aos cidadãos e organismos interessados como às competentes organizações internacionais<sup>1</sup>.

Uma vez que a Proposta de Lei é omissa relativamente a estas matérias (muito possivelmente a remeter para regulamentação específica), há que ter em atenção as competências que já estão atribuídas, nestes casos às autarquias, sendo necessário assim uma maior definição da legislação patrimonial e a adopção de estratégias nacionais tendentes à inventariação e classificação de património cultural, que necessitam forçosamente de uma regulação a nível nacional (e também fiscalização). Através desta Proposta de Lei, ficamos sem perceber se o diploma já considera a actuação dos órgãos de governo de proximidade na aplicação destas medidas de protecção.

### **2. Fiscalização e Regulação**

Em relação às questões de fiscalização sobre actuações em que o objecto é o património cultural deve também ser lembrada a lei:

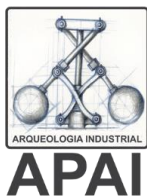
“e) Inspeção e prevenção, impedindo, mediante a instituição de organismos, processos e controlos adequados, a desfiguração, degradação ou perda de elementos integrantes do património cultural”<sup>2</sup>.

Estas acções não são também objecto do presente diploma, pelo que deveremos pugnar para que as

---

<sup>1</sup> Art.º 6º, Lei 107/2001.

<sup>2</sup> Art.º 6º, Lei 107/2001.



mesmas se mantenha na esfera na administração central do Estado, assim como a regulação nacional face a uma estratégia global de valorização de património Cultural. O diploma pode ir mais longe com a proposta de estratégias de fiscalização em articulação com várias áreas funcionais, como por exemplo o Ambiente.

### **3. Gestão e Valorização do Património Cultural**

No diploma em apreciação a questão do património cultural é apenas abordada especificamente no art.º 15º que afirma como competências dos órgãos municipais a gestão, valorização e conservação do património cultural. Introduce, contudo, um elemento de restrição da aplicação destas estratégias confinando-o ao Património Classificado de Âmbito Local. É absolutamente essencial que se faça a definição desta categoria. A legislação em vigor contempla três níveis para a classificação dos bens culturais: nacional, regional e local, estando os mesmos bem definidos quer pela Lei 107/2001, quer pelos Decretos-Lei que a regulamentaram, nomeadamente o DL 309-2009. Dever-se-á entender estes bens patrimoniais no âmbito dos monumentos, conjuntos e sítios de Interesse Local, figura já em vigor na legislação actual? Sendo assim, poderemos ter presente num mesmo território estratégias, políticas, acções e orçamentos diferenciado, podendo mesmo chegar a situações de alguma caricatura em que, numa mesma rua, há um imóvel de valor concelhio sujeito a determinadas políticas e outro, de Interesse Público, que se rege por uma outra, comprometendo assim os princípios de equidade legalmente em vigor.

Nesta matéria fica por definir o essencial e que é o que se considera como gestão e valorização do património e qual o quadro operativo em que tal deve acontecer. Mais uma vez, tal matéria é da competência de uma regulação nacional.

### **4. Conceito de Património Cultural**

O presente diploma apenas considera o património imóvel classificado, deixando num vazio outras categorias patrimoniais como o património móvel ou o imaterial e é omissivo no que diz respeito ao património arqueológico, industrial, arquivos, entre outras categorias. Têm que prevalecer, nesta matéria a Lei 107/2001 e os diplomas legais que a regulamentam.

Além disso foca-se essencialmente no património classificado, pelo que fica por esclarecer qual a estratégia nacional para a protecção e salvaguarda dos valores patrimoniais, que não classificados e que representam a maioria dos valores e activos culturais existentes no território.

## **5. Património Arqueológico**

É omissa a questão do licenciamento de trabalhos arqueológicos, pelo que prevalece, nesta matéria a legislação actualmente em vigor, sendo a apreciação da APAI, no sentido de uma definição exata de competências relativamente aos trabalhos arqueológicos, sobretudo em contexto de emergências, no que diz respeito sobretudo às matérias processuais (autorizações, fiscalizações).

## **6. Política Museológica**

O presente diploma propõe a transferência para as autarquias da gestão, valorização e conservação de museus que não sejam museus nacionais. Tal implica que se clarifique o conceito de museu nacional e que prevaleça a Lei-Quadro dos Museus.

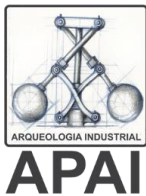
## **7. Intervenção Urbanística**

Outro tema, especialmente sensível, é a questão da intervenção urbana, passando para a competência camarária gerir os programas de apoio à reabilitação urbana (Artigo 17.<sup>o</sup>). Neste caso especialmente sensível ao exercício de influências e de interesses. Nos casos em que intervenção urbana coincide com núcleo histórico ou zona histórica fica por definir como se articula com a legislação em vigor (Decreto 309/2009 alterado pelos Decreto-lei 11572011 e Decreto-Lei 265/2012). Centro histórico é também património cultural e em alguns casos em Portugal, Património da Humanidade. Nesta matéria, a APAI, assinala que nunca é demais reforçar a necessidade de uma efectiva fiscalização, por parte de uma estrutura central, apoiada na lei nacional em vigor e nos instrumentos legais de ordenamento, planeamento e gestão do território.

Em termos de propostas concretas em relação à presente Proposta de Lei, a APAI, identificando algumas lacunas neste diploma, recomenda que:

1 – Seja incluída no presente diploma a obrigatoriedade da participação dos profissionais da matéria patrimonial no processo em curso bem como na sistemática avaliação de medidas políticas tomadas nos últimos anos em relação ao património e aos museus;

2 – O presente diploma reveja a forma orgânica do processo de salvaguarda e valorização do património, promovendo a criação de órgãos consultivos, em todos os níveis de decisão (nacional, regional, local), dos setores em causa, sobretudo nas matérias de



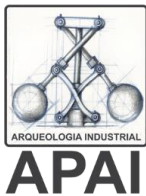
transferência de tutelas e de gestão de museus e de bens patrimoniais para autarquias, tornando imprescindível a consulta a estes órgãos, bem como vincular às decisões finais os pareceres dos mesmos;

3 – Seja reposta a constituição e funcionamento de um organismo que preencha o vazio deixado pelo extinto Observatório das Atividades Culturais;

4 – A descentralização proposta não ponha em causa e dê cumprimento ao Programa do actual Governo, nomeadamente no que diz respeito á execução de uma política para o património que atenda à sua diversidade, incluindo o património industrial, e de uma política museológica, que tenha em conta as especificidades locais, dentro de um contexto identitário nacional.

Esta Proposta de Lei apresenta essencialmente a possibilidade de, no mesmo país, assistirmos a várias políticas patrimoniais no território, que estarão dependentes essencialmente das disponibilidades orçamentais existentes e das permeabilidades que ficarão sem serem fiscalizadas. Como harmonizar estratégias em territórios “ricos” por oposição e territórios menos dotados de recurso, sobretudo humanos e financeiros e de equipamentos, de forma a construir uma política nacional de salvaguarda e valorização do património cultural, garantindo o seu acesso a todos, a sua função enquanto valor memorial e identitário, a sua função social e a sua função económica? Parece-nos fundamental que, tendo em conta a riqueza do património natural e cultural português, a gestão patrimonial que propõe que seja passada para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais seja promovida através do reforço das equipas de gestão. É necessário que estas sejam constituídas por profissionais avalizados, sejam arqueólogos, arquivistas, ou gestores patrimoniais, preparados para intervir nestas temáticas, que serão no terreno os mais capazes para resolver quaisquer questões que surjam e também para assegurar a aplicação das melhores práticas, de modo a respeitar a legislação nacional e internacional com que o Estado Português está comprometido. É também imperiosa a coordenação com outros actores chave no território, como são as Associações, quer de âmbito nacional ou local, de modo a que todos os cidadãos possam participar nos processos de desenvolvimento.

Este processo de transferência não pode ser apenas uma passagem de responsabilidades, mas deve ser principalmente uma oportunidade para o aumento da capacidade das autarquias locais e das entidades intermunicipais para uma boa gestão do seu



património cultural, o que trará sim enormes benefícios para regiões mais desfavorecidas e remotas do país. A cultura é cada vez mais reconhecida como uma peça chave para o desenvolvimento sustentável das comunidades e deve ser promovida como tal, num processo inclusivo, gradual e sólido.

Lisboa, 31 de Maio de 2017

A Direcção da Associação Portuguesa de Arqueologia Industrial

Leonor Medeiros, Presidente

Graça Filipe, Vice-Presidente

Inês Lopes

Sofia Costa Macedo

Bárbara Bruno

Conceição Seródio