



Call
Mun
J.

Contributos do ICOMOS-Portugal, ICOM-Portugal e Associação dos Arqueólogos Portugueses sobre as propostas de transferência de competências na área do Património Cultural para as autarquias, entidades intermunicipais e Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

As propostas legislativas governamentais destinadas a incorporar competências da área do Património Cultural nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) e Autarquias Locais representam uma ruptura com o modelo jurídico e institucional existente em Portugal e que foi sendo consolidado desde 1980/1985 (criação do Instituto Português do Património Cultural e publicação da primeira Lei de Bases do Património Cultural) em respeito pelas convenções internacionais e boas práticas. Como tal, esta reforma requer maior conhecimento, reflexão e debate quer por parte de técnicos e académicos do sector (e suas associações representativas), quer por parte dos cidadãos.

É especialmente preocupante o facto de esta reforma entrar em fase de plena implementação sem que se conheçam (ou mesmo tenham sido estudadas) as consequências sectoriais, neste caso, para o Património Cultural. Não foi efectuado qualquer diagnóstico sobre o Património Cultural Português, ou avaliação de resultados dos modelos jurídico e institucionais até agora vigentes. Teria sido interessante, por exemplo, proceder a uma avaliação independente do funcionamento dos museus cuja gestão foi nos últimos anos transferida para os municípios, ou à avaliação independente do modelo de funcionamento das Comissões de Avaliação (CA) das Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's) no que respeita ao património classificado (uma vez que se trata de um modelo misto de gestão conjunta entre a administração central e municipal).

de
M.
J.

O modelo de gestão do Património Cultural em Portugal é uma construção colectiva, inspirada nos modelos das democracias ocidentais antecedentes, que remonta principalmente aos anos 80 e 90 do século XX. Esse modelo, que viveu o seu auge de funcionamento, entre o final dos anos 90 e o final da primeira década do século XXI, foi-se implantando progressiva e crescentemente produzindo extraordinários frutos ao nível do conhecimento, salvaguarda, promoção e divulgação patrimoniais. Neste processo, o Estado concretizou a sua efectiva função de regulação, normalização e defesa e promoção dos valores colectivos públicos.

A partir de 2007, no âmbito das sucessivas vagas de reorganização orgânica dos serviços do Estado, este modelo de gestão sofreu sucessivas reestruturações que nunca decorreram de uma avaliação negativa do seu funcionamento ou resultados, nem tão-pouco de qualquer diagnóstico efectuado sobre o Património Cultural Português. Pelo contrário, as mudanças implementadas relacionam-se com razões e factores externos: controle financeiro, racionalização de recursos e orgânicas, reorganização e redistribuição de “poderes”, compensações e equilíbrios políticos.

Presentemente preconiza-se o aprofundamento destas reestruturações orgânicas do Estado, no âmbito de uma reforma política mais vasta de descentralização de competências para as Autarquias Locais, entidades intermunicipais¹ e “estruturas intermédias” de âmbito regional, as CCDR. Vista desta forma global, a reforma poderá ocasionar uma segmentação territorial da gestão do património cultural com a sua consequente fragmentação, pulverização e diluição. Esta característica levanta dúvidas sobre a garantia da obrigatória coesão nacional e sobre a forma de implementação de uma política nacional concertada com o objetivo de proteger e valorizar o Património Nacional, tal como surge definido na Lei de Bases do Património Cultural (107/2001) ou na própria Constituição.

Para além das dúvidas teóricas que esta opção levanta, subjaz igualmente a questão da racionalização de recursos necessariamente escassos (humanos, técnicos e financeiros), uma vez que poderá motivar, por exemplo, a multiplicação, dispersão, e subutilização de infraestruturas e recursos humanos especializados e

¹ Aparentemente, e segundo a Proposta de Lei n.º 62/XIII não há transferência de competências na área da cultura para as entidades intermunicipais (cfr. Capítulo III).



multidisciplinares. Muito embora os documentos em análise garantam que a organização dos serviços das autarquias locais, bem como o estatuto do pessoal dirigente dessas entidades serão revistos tendo em atenção o exercício das novas competências, afigura-se muito difícil, senão impossível a constituição de equipas com todas as especialidades envolvidas na gestão do património cultural, em autarquias de pequena dimensão e recursos diminutos. Assim, seria imprescindível que a legislação de desenvolvimento prevísse a criação, nas autarquias locais, de estruturas orgânicas especializadas tecnicamente (no área do Património Cultural) com equipas técnicas adequadas e interdisciplinares, que permitissem o desempenho das competências transferidas em condições de total independência técnica e com níveis de exigência e qualidade elevados. Persistem dúvidas sobre a concretização deste imperativo quando consideradas limitações legais relativas às orgânicas das Autarquias Locais e a própria autonomia de decisão das mesmas sobre a sua estrutura organizacional.

Na perspectiva inversa, o esvaziamento de atribuições dos organismos da administração directa e indirecta do Estado e a sua passagem para entidades regionais, coloca em risco também o investimento nos instrumentos nacionais especializados de gestão do Património Cultural como os Sistemas de Informação - Endovélico, Ulysses, SIPA, Matriz, SIG's -, Arquivos e Bibliotecas especializados, laboratórios e linhas editoriais específicas. Não se trata apenas de garantir o acesso aos sistemas de informação e outros instrumentos, mas sim de prover a sua actualização permanente e ininterrupta, decorrendo esta do exercício das competências de gestão do Património Cultural que seriam “deslocalizadas” organicamente.

Consultando as propostas legislativas, considera-se que as consequências (ou riscos associados) à transferência de competências de gestão e fiscalização relativas ao património arqueológico e licenciamento e gestão do património arquitetónico classificado ou em vias de classificação bem como as suas respectivas zonas de protecção, não foram devidamente ponderadas.

Em primeiro lugar, está em causa a concentração de competências sobre o património cultural em organismos, cadeias hierárquicas e processos de decisão sem especialização técnica e científica (as Autarquias Locais e CCDR são organismos com largo espectro de competências). O primado da decisão técnica, especializada e

de
m.
Jr.

baseada exclusivamente no interesse público de salvaguardar o património cultural é algo que deve ser garantido.

Em segundo lugar, pode verificar-se nestes organismos um potencial conflito entre competências de promoção, execução e apreciação de projetos, por um lado e competências de licenciamento e fiscalização, por outro. Estes dois planos de atuação carecem, de facto, de uma absoluta separação e independência a bem da transparência dos procedimentos e da salvaguarda do interesse público, beneficiando do afastamento relativamente aos órgãos de decisão, garantindo assim a possibilidade de “contraditório” e a independência técnica dos processos de decisão.

No panorama agora proposto, Portugal passaria a ser o único país da Europa sem instituições especializadas na área do Património Cultural (mesmo que só em termos regionais), com o objetivo de proteger e valorizar o Património Nacional, conforme consigna a algo que a Lei de Bases do Património Cultural (107/2001) e a própria Constituição.

Contributos sectoriais:

- **Gestão de sítios, monumentos e conjuntos classificados**

Os sítios, monumentos e conjuntos classificados que constituam símbolos identitários nacionais ou mesmo internacionais (Património Mundial) devem manter-se sob a tutela do Ministério da Cultura. A listagem deste património deve ser devidamente analisada e actualizada, segundo critérios exclusivamente técnicos e científicos.

É essencial clarificar, ou mesmo alterar, o conceito de “património classificado de âmbito local”.

A transferência das competências de gestão do património classificado não abrangido por este critério identitário nacional para Autarquias Locais só deve ser concretizada acompanhada do reforço das atribuições de normalização e fiscalização das entidades competentes da administração direta e indireta do Estado.

leo
mm
J.

Por outro lado, a salvaguarda da natureza pública das políticas desenvolvidas deve ser garantida, nomeadamente em relação a instrumentos como a concessão, externalização, etc.

Considerando que muitos destes sítios, monumentos e conjuntos classificados que se encontram afectos à DGPC e DRCultura não possuem equipas residentes e revelam extraordinárias carências ao nível das suas infraestruturas (de gestão, conservação e de recepção ao público), os requisitos técnicos mínimos ao nível de infraestruturas e recursos humanos a garantir pelas entidades locais que recebam estas competências deverão ser objecto de regulamentação. Salienta-se que ao nível dos recursos humanos não é crível a transferência de pessoal da administração pública central, atendendo à extraordinária escassez de técnicos que já se verifica nesses serviços.

A orçamentação dos recursos financeiros envolvidos deve ser calculada de forma rigorosa com base nas necessidades reais e não de acordo com os orçamentos anteriormente em vigor (claramente deficitários e insuficientes), de forma a permitir o cumprimento da legislação, regulamentação e boas práticas, e principalmente a desempenhar um bom serviço público. Desta forma, não parece realista a imposição do princípio do “não aumento da despesa pública do Estado”.

- **Salvaguarda (normalização, licenciamento e fiscalização) do património arqueológico, património imóvel classificado e respectivas zonas de protecção,**

O problema mais crítico da reforma em análise reside na transferência de competências de salvaguarda do património para as CCDR, competências que incluem o licenciamento e a autorização de realização de obras em bens imóveis classificados ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção. Para além disso a salvaguarda do património inclui ainda competências que devem ser garantidas em termos nacionais, como são a avaliação de planos e trabalhos no âmbito do ordenamento do território, do ambiente, do planeamento urbanístico e das obras públicas com impacto no património cultural imóvel.

afdo
Mz.
Z.

O exercício destas competências reveste-se de um elevado carácter crítico, pois envolve geralmente enormes conflitos de interesse (ao nível económico, político e social).

Como já foi referido, vê-se com muita preocupação que estas competências de salvaguarda possam ser desempenhadas por organismos com cadeias hierárquicas e processos de decisão sem especialização técnica e científica. A única forma de combater o risco de decisões não informadas ou tendenciosas relativamente aos diversos interesses em presença, bem como garantir a universalidade do serviço público e da igualdade de oportunidades no acesso ao mesmo, é a manutenção de um nível de decisão (tutela administrativa/política) especializada, com o desenvolvimento dos necessariamente complexos fluxogramas de procedimentos inter-institucionais. Contudo, a manutenção destes dois níveis de decisão, com contornos orgânicos tão distintos e distantes só poderá gerar aumento de burocracia e a complexificação dos processos administrativos entre entidades locais, regionais, administração pública central e tutela política.

Volta a chamar-se a atenção para a incompatibilidade e risco de opacidade no desempenho pelo mesmo organismos das funções de promoção, execução e apreciação de projetos, por um lado, e licenciamento e fiscalização, por outro.

- **Arqueologia**

A arqueologia nacional sofre actualmente de graves problemas decorrentes do enfraquecimento dos instrumentos legais e regulamentares e da fiscalização. A desregulação da atividade arqueológica, com excessiva preponderância do factor “mercado” tem-se traduzido na subalternização extrema de áreas como a investigação arqueológica, a publicação científica e a valorização e conservação, verificando-se uma situação dramática relativamente às colecções e espólios arqueológicos. Por outro lado, existem grandes dificuldades em garantir o cumprimento das obrigações técnicas/legais, bem como uma degradação crescente dos níveis de qualidade e exigência técnicas da atividade arqueológica, com aprofundamento da fratura entre o trabalho que se realiza e o conhecimento que efetivamente se produz. A outro nível, é

40000
M.
Z.

notória a degradação das condições de exercício profissional dos arqueólogos, com a precariedade laboral a atingir proporções verdadeiramente imorais para um país democrático e europeu.

No que respeita à gestão da actividade arqueológica, atentando ao imperativo da actualização permanente do inventário e da manutenção do arquivo especializado, é impossível dispensar o nível de decisão de âmbito nacional, actualmente da responsabilidade do organismo competente da administração directa e indirecta do Estado, a DGPC.

Um outro aspecto importante e não devidamente equacionado, é a transferência de competências de concessão, autorização, licenciamento e fiscalização de actividades realizadas em instalações nas áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afectas à actividade portuária, pois ela levanta questões críticas quanto à salvaguarda do património arqueológico náutico e subaquático. A arqueologia náutica e subaquática requer meios técnicos especializados (recursos humanos com currículo e competências adequadas, infraestruturas logísticas e equipamento) e investimento financeiro muito considerável. Por isso tem sido entendimento ao nível da racionalização dos escassos meios disponíveis, que o formato adequado para a prossecução das competências do Estado neste sector é a existência de uma estrutura central com essas competências (Centro Nacional de Arqueologia Náutica e Subaquática), situação aliás que não está presentemente assegurada, dada a carência absoluta de meios. A salvaguarda do património arqueológico náutico e subaquático no quadro da transferência das competências referidas só poderia realizar-se se acompanhada da criação de equipas e infra-estruturas especializadas em todos os municípios, o que, atendendo aos custos envolvidos e à inexistência de quadros técnicos em número suficiente, não é credível nem defensável.

Salienta-se mais uma vez o imperativo de se garantir a continuidade e o bom funcionamento dos instrumentos nacionais especializados de gestão arqueológica, tal como surge definido na Lei de Bases e que hoje se baseiam em Sistemas de Informação a necessitar de um urgente reforço quer em termos humanos como financeiros: *Endovélico - Sistema de Informação e Gestão Arqueológica* e respectivo

Handwritten signature in blue ink, possibly reading "J. M. J." with a flourish above it.

SIG; Arquivo da Arqueologia Portuguesa; Biblioteca de Arqueologia; Laboratório de Arqueociências e linha editorial especializada.

- **Classificação, Inventariação e gestão da circulação de bens culturais móveis**

Tendo em conta não só a Lei de Bases do Património, como a própria Constituição Portuguesa, importa garantir uma política patrimonial e museológica de âmbito nacional, algo que no que toca a matérias tão específicas e especializadas como a classificação e a inventariação de bens culturais móveis ou imóveis, a definição de áreas ou zonas de protecção e a gestão da circulação de bens culturais móveis se torna particularmente sensível, se não mesmo impossível de garantir, tendo em conta as propostas legislativas apresentadas.

- **Museus, Conservação e Credenciação**

Questões

Atualmente os museus estão sem quaisquer graus de autonomia. Com as transferências para as autarquias e/ou CCDR colocam-se várias questões:

1. Que organismo monitoriza e fiscaliza a aplicação da lei-quadro de museus?
Com que recursos humanos especializados?
2. Qual a visão para melhorar a atual situação das equipas técnicas nos museus – coordenadores, falta de técnicos...?
3. Que investimento está previsto nos museus da administração central e/ou regional como retorno do aumento de receitas de bilheteira provocado pelo turismo?
4. Que competências normativas e fiscalizadoras específicas terão as Autarquias (e também as CCDR)? Que competências terão esses órgãos regionais e locais em matéria de museus?

- 
5. O projeto de distribuição regional e local de competências nesta matéria arrisca uma leitura demasiado fragmentada, com a implicação evidente de perda de coesão nacional numa área tão fundamental para a identidade e memória comuns. Assim sendo, que reforço efetivo de capacidade da Rede Portuguesa de Museus está previsto?
6. Qual o universo de monumentos e palácios nacionais a transferir?

Propostas:

A – Audição das associações profissionais;

B - As transferências devem ser acompanhadas por um envelope financeiro e a reforma não deve colocar em causa a unidade do Estado em matéria de política patrimonial e museológica;

C – Criar núcleos de apoio para museus com atuação em todas as áreas geográficas (atentar à assimetria das instituições sob tutela da DGPC, criando um mapa que promova a coesão nacional, prevenindo a atual secundarização de partes significativas do território continental), conforme disposto na lei-quadro de museus, utilizando parte dos recursos humanos da rede de museus e monumentos nacionais, para funções de fiscalização e monitorização de uma correta aplicação da lei. Estes núcleos deverão apoiar outros museus através de consultorias, pareceres técnicos ou intervenções diretas;

D - Com as transferências de competências de política patrimonial na área do património e museus a nível regional (CCDR) e local (autarquias) é importante avaliar as transferências que já se efetivaram e aproveitar esta circunstância para construir uma proposta esclarecida. Definir quais as competências de políticas nacionais exercidas por organismos dependentes do Governo e não ser colocada em causa a unidade do Estado em matéria de política patrimonial e museológica;

E – Garantir as carreiras profissionais e técnicas compatíveis com as funções museológicas, de acordo com o previsto na Lei-Quadro;

F – Prever a negociação com as instituições de ensino superior especializadas e implantadas nos territórios para uma interação e colaboração efetiva por forma a garantir a formação e fixação de jovens profissionais da área.

Lisboa, 2 de Maio de 2017



Maria de Magalhães Ramalho

Presidente do ICOMOS-Portugal



José Alberto Ribeiro

Presidente do ICOM-Portugal



José Morais Arnaud

Presidente da Associação dos Arqueólogos Portugueses