

# DIA INTERNACIONAL DOS MONUMENTOS E SÍTIOS: PROBLEMAS NA POLÍTICA DA CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL<sup>1</sup>

Este Governo estabeleceu como um dos objectivos primordiais do seu programa direccionar a Administração Pública para o cidadão e para o desenvolvimento económico. Nesse sentido foi conduzido o Processo de Reforma da Administração Central do Estado segundo um programa: o PRACE. Este tem como objectivos: facilitar a vida ao cidadão e às empresas, tornar a administração “amiga” da economia, melhorar a qualidade dos serviços públicos, modernizar e racionalizar o Estado, passar de uma lógica burocrática e administrativa para um molde pró-activo de um modelo organizacional estabelecido em função de objectivos claros, etc. Ou seja, tornar o Estado mais eficiente, menos produtor (de serviços) e mais capaz de regular e fiscalizar.

Através de uma metodologia pré-definida, o PRACE procurou reduzir o número de organismos públicos (evitando a pulverização de unidades orgânicas e de chefias e extinguindo organismos diminutos), uniformizar serviços desconcertados e regionais da administração central (submetendo-os ao modelo das NUTS II: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), criar serviços partilhados ao nível dos ministérios nas funções de suporte (racionalizando assim meios e libertando os organismos da sua lógica mais burocrática), etc.

A passagem do modelo teórico à prática não foi fácil e em alguns casos falhou redondamente. A condução do processo PRACE no Ministério da Cultura, nomeadamente na área do património imóvel, dificilmente poderia ter sido pior.

O processo legislativo de reestruturação do Ministério da Cultura foi arrastado, sinuoso, caprichoso e opaco, orientando-se sem a necessária consideração das realidades da gestão do património arquitectónico e arqueológico e, sobretudo, ignorando as lições de uma história já longa. Ao ler-se na diagonal a Lei Orgânica do ministério percebe-se logo como não foi desenvolvida uma correspondência adequada com as Leis Orgânicas dos diversos órgãos, institutos e direcções reestruturadas, aspecto gritante no que se refere aos âmbitos e competências de acção do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (IGESPAR) e das Direcções Regionais de Cultura (DRC's). De forma mais clara: as novas Leis Orgânicas do IGESPAR e das DRC'S são incoerentes entre si, relevando omissões, sobreposições de competências e excessivas

---

<sup>1</sup> Uma breve nota prévia: O *Dia Internacional dos Monumentos e Sítios* é uma iniciativa do ICOMOS com o apoio da UNESCO que, merece, em cada ano, mais adesões. A conservação e o restauro não são um fim em si mesmas...antes «(...)meios para contribuir para o bem estar social dos homens de qualquer credo, raça e condição». Este deveria ser um dia para celebrar esta nossa vontade de conviver com (a boa) memória, aspecto estrutural para os seres humanos, já que nos é muito difícil projectar o nosso futuro, sem incorporar as nossas experiências do presente e do passado. Assim é na vida, assim é na cultura! Este ano de 2008 o ICOMOS-Portugal decidiu que não iria organizar nem participar em nenhuma iniciativa de celebração e comemoração. Tomou esta decisão como forma de protesto contra a evolução, que considera muito negativa, da política de conservação do património cultural português! Assim, foi publicado no Jornal Público (24-04-2008) um artigo síntese, complementado por este artigo de fundo, assinado por Raquel Henriques da Silva, Walter Rossa, Cláudio Torres e José Aguiar, que reproduzimos na página do ICOMOS (<http://icomos.fa.utl.pt/>). Trata-se de um texto estruturante cuja redacção foi apoiada nos contributos e na preciosa colaboração de muitos membros do ICOMOS-Portugal.

contradições, resultando numa normativa incompreensível e impraticável, porque conduz a interpretações díspares e muitas vezes antagónicas.

O princípio da racionalização visava essencialmente obter economias de tempo e escala, evitando sobreposições de competências. Depois de décadas de crítica acesa aos conflitos existentes entre o antigo IPPAR e o Instituto do Português de Arqueologia (IPA), além da mais clássica oposição (“cultura” vs “obras públicas”) entre o IPPAR e a DGEMN, consideram-se inadmissíveis as sobreposições de competências agora estabelecidas entre o IGESPAR e as DRC's, as quais propiciam contínuos processos de conflitos e demoras.

A reforma foi conduzida de forma tal que impossibilitou desde logo a racionalização do processo: as necessidades mais básicas — instalações, equipamentos, viaturas, mobiliários, integração dos diversos sistemas de informação, comunicação para o exterior, *web-sites*, etc. — não mereceram qualquer planeamento. Por exemplo, recorra-se a um motor de busca como o Google e verifique-se, um ano após a reforma, a permanência dos antigos *sites*, plenos de informação confusa e desactualizada. O desnorte do processo gerou conflitos e resultou na negação do objectivo: o *e-government* preconizado no SIMPLEX, da *Estratégia de Lisboa* e do *Choque Tecnológico* é hoje de muito pior qualidade do que há dois anos atrás.

Pior ainda é a gestão dos recursos humanos. Quatro técnicos de enorme valor e experiência foram lançados num inexplicável limbo, do que são bom exemplo os que sobraram da extinta DGEMN. Muitos destes desconhecem ainda qual será o seu futuro enquadramento funcional, em que estrutura do Estado trabalharão, se trabalharão e com que estatuto?

Apesar dos compromissos públicos claramente assumidos pelo Governo, permanece por resolver a questão da contratação de técnicos com vínculo precário, como os técnicos especializados do ex-IPA e da ex-DGEMN). Como, no fundo, tudo depende da qualidade das pessoas e das suas motivações, importa olhar para prolongada desmotivação dos técnicos que hoje constituem o principal recurso do IGESPAR e das DRC's, técnicos que já denunciaram publicamente a falta de uma política e de uma liderança, apontaram brutais faltas de organização, injustiças na equidade da distribuição do trabalho e uma inadmissível explosão nas aprovações tácitas de projectos que põe em risco monumentos e zonas de protecção.

Em suma: o resultado contraria os princípios e objectivos do PRACE, uma vez que foram eliminadas as estruturas mais operacionais, eficazes e inovadoras, muitas vezes as mais recentes, logo as mais pequenas. As estruturas agora criadas são muito mais burocráticas e hierarquizadas, absolutamente disfuncionais

Esta reforma não é eficaz porque se baseia em orgânicas tecnicamente mal concebidas! Não foi dirigida para os cidadãos, que perderam direitos e qualidade de serviços e vêm aumentando o tempo das respostas. Os cidadãos (e até os técnicos!) desconhecem os interlocutores vêm as responsabilidades diluídas entre vários organismos, etc.

A racionalidade da concentração das funções de suporte ao nível do Ministério da Cultura tornou-se uma miragem, mantendo-se a sua presença e dispersão por todos os organismos, sem sequer haver uniformização estratégica ou instrumental. Por exemplo, foi criado o Conselho Nacional de Cultura que, de tão genérico, resultou inoperacional. Logo mantêm-se em exercício os anteriores Conselhos Consultivos, situação que nos parece absolutamente ilegal.

A base de uma política de conservação assenta na capacidade de avaliar o valor dos bens classificados ou classificáveis e, em função disso, estabelecer as políticas de salvaguarda e de controlo nos processos de mudança, para o que é verdadeiramente fundamental um sistema qualificado de inventariação e de gestão de informação. É pois absolutamente incompreensível que tenham ficado fora do Ministério da Cultura sistemas como, por exemplo, o SIPA ou o Arquivo do Forte de Sacavém (o mais importante e bem equipado fundo documental do património arquitectónico português), ambos da ex-DGEMN, que acabaram integrados no Ministério do Ambiente. Com isto pode até o Ministério da Cultura gastar menos, mas tem reduzido a sua “criação de valor público”, ou seja a capacidade de cumprir a sua função.

Vejamos agora alguns casos concretos no âmbito da gestão do arquitectónico e arqueológico: o novo IGESPAR resultou de uma fusão de três organismos e da exclusão dos serviços regionais do antigo IPPAR. A ideia era reforçar a sua capacidade normativa e o desempenho de funções regulamentadoras, transferindo a sua capacidade operacional para as estruturas de nível regional do próprio Ministério (as DRC's). No entanto estas DRC's são menos autónomas do que eram as antigas Direcções Regionais do IPPAR, pois repare-se que todos os pareceres das DRC's têm que ser objecto de despacho da Direcção do IGESPAR.

As DRC's são, na prática, o resultado da promoção das antigas Delegações Regionais do Ministério da Cultura, órgãos de natureza essencialmente política, sem passado de actuação prática. Mas são elas quem agora detêm vastíssimas atribuições em conservação, que vão da gestão do património arqueológico, arquitectónico e museológico ao apoio da actividade artística não profissional, à “inventariação de manifestações culturais tradicionais imateriais, individuais e colectivas, nomeadamente através do seu registo videográfico, fonográfico e fotográfico”, etc. Têm implícitas a submissão das competências técnicas especializadas essenciais a uma gestão integrada do património a interesses locais. Tratando-se de estruturas de natureza política e não técnica, ou seja, não estando vocacionadas para as funções esclarecidas numa operacionalidade técnica e numa capacitação disciplinar, as novas DRC's podem facilitar excessivas subserviências a pressões difíceis de escrutinar.

O IGESPAR e as DRC's estão a funcionar mal. Toda a gente o diz, mas ninguém ainda o quis denunciar e discutir publicamente. É necessário discutir e preparar a reforma da reforma: este texto é um primeiro contributo.

A Lei impõe hoje competências partilhadas, “em [estreita] articulação” entre o IGESPAR e as DRC's: (i) na importante actividade de salvaguarda de monumentos classificados e áreas de protecção; (ii) na emissão de pareceres em processos de Avaliação de Impacte Ambiental (competência de

diversas unidades orgânicas do IGESPAR e também das DRC's); (iii) a emissão de pareceres na área do ordenamento do território; (iv) no inventário do património (onde a lei é divergentes e divagante), constituindo função de todas as unidades orgânicas do IGESPAR e também das DRC'S, *em estreita articulação* apesar de existir um Departamento e também uma Divisão com essa função específica, estruturas que a Lei obriga a articularem-se com inventários aparentemente externos a estes mesmos organismos (!?).

Tanta manifestação de vontade de *articulação* resulta excessiva quando ainda não se tornou perceptível a presença de instrumentos de gestão orgânica transversal! Quem garante estas articulações? Aparentemente apenas subindo na hierarquia, ou seja o próprio Ministro da Cultura, já que ambos estes organismos (IGESPAR e DRC's) dependem directamente da tutela, sendo dirigidos por actores com a mesma dimensão e o mesmo nível de hierarquia funcional (quem veta o parecer de quem, assim?).

Um novo problema de conservação surge na gestão da informação entre os níveis central e regional, hoje tão parca (para não dizer inexistente), resultando na ausência de uma política operacional, informada, coerente e eficaz em matéria de património cultural. E a experiência mostrou como estas amplas zonas de penumbra legislativa são habilmente aproveitadas para descaracterizar, ou mesmo destruir por completo bens patrimoniais (a nossa história recente é demasiado longa neste domínio). Esta situação é preocupante pela sua implicação nos processos de licenciamento (das transformações e quanto à decisão sobre novos projectos de construção em, ou com, o património); agudiza-se na necessidade de acompanhamento de obras em imóveis classificados e respectivas zonas de protecção; extrema-se nas dificuldade da avaliação de impactes de grandes empreendimentos sobre o património cultural e no acompanhamento à elaboração e/ou revisão dos principais instrumentos de ordenamento do território, níveis absolutamente fulcrais para o enquadramento da conservação de património imóvel (da arquitectura, dos lugares e cidades, dos territórios e paisagens históricas).

Na gestão concreta, verificam-se hoje lapsos incompreensíveis – perguntas cuja falta de resposta é já demasiado incómoda. De quem dependem hoje a maioria dos monumentos que estavam outrora afectos ao IPPAR (perto dos 200 monumentos)? Desconhece-se quem hoje possa, com suficiente clareza, esclarecer esta simples pergunta! Da lista publicada recentemente (Portaria conjunta MFAP/MC nº 1130-2007, publicada no DR de 20-12-2007) constata-se que não clarifica a quem cabe a responsabilização sobre a gestão futura de mais de 75% do total desses imóveis.

Não se trata de uma discussão sobre o futuro de imóveis banais! Estes 75% incluem alguns dos mais valiosos exemplos do nosso património arquitectónico como, apenas a título de exemplo: o Templo Romano de Évora, o Castelo de Santa Maria da Feira, a Sé do Porto, o Castelo de Penela, a *Villa Romana de Cardilio*, o Convento de S. Francisco de Santarém, o Castelo de Montemor-o-Novo, o Palácio de Monserrate, o Castelo de Aljezur, etc. etc.

A incoerência desta política põe em risco a gestão de um património que não é apenas nosso mas também de toda a humanidade: repare-se na absurda divisão efectuada no Convento de Cristo – onde a Charola e grande parte do conjunto Monumental ficou a a cargo do IGESPAR, entregando-se

o Castelo e a Capela de N<sup>a</sup> Senhora da Conceição aos cuidados da Direcção Regional da Cultura de Lisboa e Vale do Tejo, ficando a Mata envolvente do monumento nas mãos do Instituto da Conservação da Natureza. Estas decisões podem levantar outro tipo de problemas a nível internacional, o ICOMOS e a UNESCO podem ser entendê-las como contrárias às bases negociadas e às garantias prestadas pelo Estado Português que justificaram a Inscrição na Lista do Património Mundial do próprio Convento de Cristo.

Parece falhar a reforma, a acresce hoje a este problema uma gravíssima crise orçamental, que provocou, já em 2008, uma redução drástica dos meios humanos.

A situação financeira do IGESPAR e das DRC's é hoje de tal forma constrangedora que está a limitar a acção concreta destes organismos a pouco mais do que avaliar licenciamentos (procurando a salvaguarda das áreas classificadas e regulando a autorização de trabalhos arqueológicos). Se assim é, o Estado Português demite-se das suas funções de investigação, de estudo da conservação e da valorização, de divulgação, inclusive na legalmente obrigatória documentação das intervenções havidas e a haver em património Arquitectónico e Arqueológico Português, com inevitáveis e graves consequências para a qualidade das intervenções, para o avanço metodológico das disciplinas envolvidas, em suma para o usufruto final do público (nas suas dimensões culturais, turísticas, pedagógicas, lúdicas, etc.).

Em Santa Clara finaliza-se um dos mais importantes projectos de sempre da conservação em Portugal, com um belíssimo projecto de um centro interpretativo e de apoio à investigação desenhado pelos Professores Alexandre Alves Costa e Sérgio Fernandez ...mas ninguém parece hoje poder garantir que, após o dia da inauguração, o almejado e longamente discutido centro possa abrir e funcionar (com que quadro de investigadores, de técnicos e funcionários)?

A desesperante falta de meios humanos e financeiros traduz-se, também por exemplo, no encerramento de sítios como a Gruta do Escoural e S. Cucufate (locais dos mais visitados na região alentejana); na falta de investimento continuado em outros sítios arqueológicos como os doze que tinham sido alvo, ainda recentemente, de um importantíssimo programa de investimento que envolveu os Ministérios da Cultura e da Economia denominado "Itinerários Arqueológicos do Alentejo e do Algarve". Todos esses locais necessitam urgentemente de investimentos continuados, de um quadro de pessoal mínimo, e sobretudo, de alguma lógica "de planeamento". Gastaram-se milhões, para quando o retorno?

Hoje Monumentos Nacionais como a Sé de Lisboa, o Convento do Carmo, a Igreja de S. Gião da Nazaré, entre tantos outros, apresentam graves problemas de manutenção, sofrendo há anos da falta de apoio institucional, fruto da geral carência de meios mas sobretudo da desordem institucional, pois – pasme-se - não se clarificou (ainda) a quem cabe hoje actuar, depois da extinção dos organismos que anteriormente eram responsáveis por essas obras básicas (DGEMN e IPPAR). Acresce o arrastamento infundo do processo de regulamentação de uma, surpreendentemente avançada e boa Lei, a Lei de Bases do Património Cultural, passados que foram sete anos após a sua publicação.

A política de difusão cultural, as iniciativas de dimensão internacional como a realização de Seminários, Colóquios, etc. ou mesmo a bem sucedida política de edição de publicações perdeu todo o seu dinamismo. Desconhece-se o futuro de importantes publicações periódicas, como três marcos basilares da boa informação e formação em Património em que se constituiriam a *Revista Estudos/Património* (do ex IPPAR), a *Revista Portuguesa de Arqueologia* (do ex-IPA); e a *Revista Monumentos* (da ex DGEMN).

Com a publicação da Lei Orgânica do Ministério da Cultura (Outubro de 2006) a gestão arqueológica desapareceu das principais atribuições e competências da Tutela, do próprio organismo resultante da fusão (DGEMN-IPPAR), o IGESPAR, e também das DRC's! Concretizou-se assim a anunciada (desde 2002) extinção do IPA (por ser demasiado pequeno?) e a sua fusão com o "restante" Património. Esta perda de autonomia, por si só, corresponde a um grave dano para a evolução da Arqueologia Nacional, regressando-se ao velho modelo de aparentemente desigual "distribuição de forças" que remete a Arqueologia para um estatuto residual dentro do IGESPAR e das DRC's (na realidade o regresso ao velho modelo IPPAR que, recorde-se - nunca será demais dizê-lo - quase conduziu à destruição do Património do Côa).

Uma década de autonomização da gestão arqueológica (1997-2007) resultou numa revolução positiva para a Arqueologia, mudança claramente perceptível em todos os indicadores conhecidos: número de sítios arqueológicos inventariados; número de intervenções arqueológicas anuais; número de arqueólogos em exercício efectivo da profissão (passou de cerca de 150 para cerca de 750); número de empresas de arqueologia no mercado (da inexistência para cerca de 50 empresas em laboração). Estes benefícios foram públicos e não corporativos. Beneficiaram os cidadãos e o interesse público na melhor garantia da salvaguarda de um Património de todos, em aumento de conhecimento histórico, surgindo profissionalismo onde antes existia amadorismo; empregabilidade onde antes havia voluntarismo; melhoria das boas práticas, hoje já comparáveis aos países mais desenvolvidos, na economia, etc.

Em suma, a Arqueologia perdeu (i) autonomia técnica nos processos de decisão, (ii) diminuiu-se a atenção dos dirigentes, (iii) restringiu-se o orçamento (perdendo sobretudo a liberdade de gerir orçamento), (iv) afectou-se a sua lógica e funcionalidade orgânica, (v) retiraram-lhe recursos humanos (desde 2006, perderam-se 40% dos técnicos disponíveis).

As competências na gestão arqueológica foram diluídas, perdendo-se inclusive o conceito de *Tutela Arqueológica*: i.e. o de uma entidade estatal que tem por função regular uma actividade que trabalha sobre um recurso público *per si* frágil e finito. Repare-se que uma das funções mais estruturantes da tutela arqueológica: a fiscalização de trabalhos arqueológicos está *hoje* acometida, quase *ipsis verbis*, ao IGESPAR e às DRC's.

Perdeu-se um organismo autónomo para a arqueologia subaquática – o Centro Nacional de Arqueologia Náutica e Subaquática, que foi despromovido a Divisão e paralisado por falta de recursos humanos, orçamento ...ou melhor, pela falta de compreensão estratégica das suas verdadeiras e importantíssimas atribuições. Portugal assenta parte da sua identidade colectiva na relação que desenvolve(eu) com o mar, daí a relevância do estudo e gestão dos nossos vestígios

arqueológicos subaquáticos, ou da nossa arquitectura naval, que se encontram por todas as frentes ribeirinhas, estuários, portos, e mais além, dispersos pelo mundo inteiro.

Tememos hoje: (i) pelo desaparecimento do *Endovélico* (Sistema de Informação e Gestão Arqueológica), expressão digital da Carta Arqueológica de Portugal, das Extensões Territoriais de Arqueologia; (ii) a rarefacção da imensamente bem sucedida área de publicação científica do IPA, caracterizada pela qualidade e quantidade de produção (49 edições estruturais em 10 anos); (iii) pela continuidade da Biblioteca de Arqueologia (a melhor biblioteca de arqueologia do país), (iv) do Arquivo Histórico da Arqueologia Portuguesa (sobrevivente milagroso das sucessivas reestruturações orgânicas dos organismos públicos de gestão do património e o seu maior e melhor fundo documental).

Pela primeira vez desde a implantação da Democracia, perdeu-se o indispensável e histórico apoio do Estado à Investigação Arqueológica, com o desmantelamento, descaracterização e desorçamentação do principal instrumento de gestão e apoio à investigação arqueológica programada: o Plano Nacional de Trabalhos Arqueológicos. Na mesma linha, é com tristeza que assistimos à deterioração progressiva do Centro de Investigação em Paleoecologia Humana e Arqueociências (CIPA), tornado pálida imagem do que já foi, do que se sonhou: um centro de investigação de excelência para a Arqueologia Nacional com estatuto internacional. Não se vislumbra qualquer futuro para as linhas de acção e de investigação fundamentais do ex-CIPA: o desenvolvimento e actualização permanente das colecções de referência, o desenvolvimento de projectos experimentais, a promoção e colaboração em projectos nacionais e internacionais de investigação arqueológica, etc.

Na área dos Museus, apesar de tudo o sector mais poupado por este reformismo, assiste-se ao prolongar dos problemas estruturais do sector (quer ao nível do investimento na produção e manutenção das infra-estruturas, quer ao nível da falta de investimento em recursos humanos). Acrescem hoje às suas muito amplificadas novas responsabilidades, na boa conservação do património móvel e integrado, a gestão de um número muito significativo de monumentos históricos herdados do IGESPAR (por exemplo os Palácios Nacionais), onde se depende de uma constante articulação com as DR. De forma incoerente, esta reformulação estratégica e sub-financiada teve de conviver com a promoção de projectos (e exposições) megalómanos, muito criticados e pouco consensuais, como é o caso do novo Museu dos Coches e da, ultimamente muito menos falada, réplica portuguesa do original brasileiro “o Museu da Língua Portuguesa”.

Importa também não deixar sem reparo a dissolução total no IMC do anteriormente autónomo Instituto de Conservação e Restauro IPCR, o famoso (ex-) Instituto de José de Figueiredo, designação de que só já nos resta a memória ligado ao célebre Laboratório, antigo Departamento desse mesmo Instituto.

**Concluimos:** apesar das aparências, esta reforma não descentralizou, não simplificou, não operacionalizou, antes afunilou e concentrou a tomada de decisões. A Gestão do Património foi politizada a um nível inadmissível: os circuitos de decisão não funcionando, tornam-se incompreensíveis acabando por resultar numa **fundamentação excessivamente política das**

decisões patrimoniais em vez de assentarem em justificações culturais e científicas, informadas criticamente e com coerência técnica, o que é particularmente grave em conservação! Situação ainda mais preocupante quando se inicia um processo de alienação de património público de que não havia memória desde a privatização dos bens do clero e da igreja, nos século XIX e no início da República.

Existe hoje na Cultura um novo Ministro, que pode (achamos que deve) trilhar outros caminhos. Não nos parece haver momento melhor do que este – no (ou depois do) Dia Internacional dos Monumentos e Sítios - para iniciar, lúcida, crítica e colectivamente, o processo que ajude a resolver os erros de trajectória aqui apenas apontados. Que este novo Brado, certamente polémico e tão político como foram os de Herculano e de Junqueiro, possa contribuir para ajudar, para lá da festança e do foguetório, o processo de reforma da *reforma*.

Lisboa, 18 de Abril de 2008, no *Dia Internacional dos Monumentos e Sítios*,

Raquel Henriques da Silva

Walter Rossa

José Aguiar

Cláudio Torres