

A Arqueologia na nova orgânica do património cultural

Jacinta Bugalhão

Com a tomada de posse do novo Governo em Julho de 2011, iniciou-se (mais) uma reestruturação orgânica dos serviços do Estado com competências sobre a Arqueologia. Num primeiro momento é extinto o Ministério da Cultura¹, seguindo-se o anúncio da criação da Direcção-Geral do Património Cultural (DGPC) no âmbito da Presidência do conselho de Ministros², num contextos de fusões e extinções várias. Finalmente, entre Maio e Julho de 2012, concretiza-se a reforma com a publicação sucessiva dos respectivos diplomas legais³.

¹ Decreto-Lei n.º 86-A/2011 de 12 de Julho que aprova a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional.

² Decreto-Lei n.º 126-A/2011 de 29 de Dezembro que aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros.

³ Decreto-Lei n.º 115/2012 de 25 de Maio (estabelece a missão, atribuições e orgânica da Direcção-Geral do Património Cultural); Decreto-Lei n.º 114/2012 de 25 de Maio (estabelece a missão, atribuições e orgânica das Direcções Regionais de Cultura do Norte, Centro, Alentejo e Algarve) com a Declaração de retificação n.º 935/2012 de 23 de Julho; Portaria n.º 223/2012 de 24 de Julho (estabelece a estrutura e competências das unidades orgânicas nucleares e flexíveis da DGPC); Portaria n.º 227/2012 de 3 de Agosto (estabelece a estrutura e competências das unidades orgânicas nucleares e flexíveis das DRC's).

Em primeiro lugar, salienta-se o carácter *sui generis* desta reforma, pela sua natureza transgovernamental e apolítica e sua fundamentação democrática discutível. Apesar de ter ocorrido em Portugal uma mudança governativa, a reforma que se preparava no anterior executivo teve já com o seguinte a sua concretização, sem qualquer alteração de rumo ou orientação⁴.

A Tutela Arqueológica é um conceito “construído” num processo de longa duração, ao qual estão ligados inúmeros organismos públicos que, pelo menos desde a República, tiveram competências de Estado nesta área: Conselhos de Arte e Arqueologia (1911), Comissões Municipais de Arte e Arqueologia (1932), Junta Nacional de Escavações e Antiguidades (1933), Comissões Municipais de Arte e Arqueologia (1940), Departamento de Arqueologia e Secção de Arqueologia do Conselho Consultivo - no IPPC e no IPPAR (1980 e 1992), Serviços Regionais de Arqueologia (1980), Instituto Português de Arqueologia (1997), Divisão de Arqueologia Preventiva e de Acompanhamento (2007). O período entre meados dos anos 70’ e meados dos anos 80’ foi particularmente profícuo, com entidades com enquadramentos ministeriais distintos (Ministério da Educação Nacional, Ministério da Educação e Investigação Científica, Ministério da Comunicação Social, Presidência do Conselho, Presidência do Conselho de Ministros, Secretaria de Estado da Cultura), com funções executivas - a Junta Nacional de Educação, a Direcção-Geral do Património Cultural, a Comissão organizadora do Instituto de Salvaguarda do Património Cultural e Natural, Instituto Português do Património Cultural (com os seus Departamento de Arqueologia e Serviços Regionais de Arqueologia) - e com funções consultivas - a “Comissão ad hoc” do Instituto Português do Património Cultural, a Comissão Nacional Provisória de Arqueologia do IPPC e o Conselho Consultivo do IPPC (com as suas subcomissão e secções de Arqueologia). Expressão particularmente relevante desta “construção” foi a publicação do primeiro Regulamento de Trabalhos Arqueológicos português (Portaria n.º 269/78, de 12

de Maio).

A Tutela Arqueológica, tal como esta está instituída no sistema jurídico português (essencialmente no Regulamento de Trabalhos Arqueológicos, Lei de Bases do Património e Convenção de Malta), materializa-se na existência de um organismo público que aglutina competências de salvaguarda do interesse público e não corporativo em Arqueologia, dedicado à defesa dos valores da sociedade e dos cidadãos de forma sustentada e evoluída. Deve ser uma entidade especializada, exclusiva (concentrada nos seus objectivos específicos), tecnicamente autónoma e comprometida em Arqueologia (bem focada e bem adequada organicamente às necessidades funcionais da gestão arqueológica e da gestão e disponibilização pública da informação arqueológica). Deve tratar-se de uma entidade de âmbito nacional, garantindo concentração e racionalização de recursos necessariamente escassos (humanos, técnicos e financeiros), uma gestão integrada e articulada, multiplamente desconcentrada (dessejavelmente com um elevado número de unidades territoriais) e com características de “modernidade” (organismo pequeno, ágil, operacional, versátil, pouco vinculado às características institucionais e organizacionais dos organismos públicos). Com este formato, pretende-se que seja um organismo que combata a desorçamentação, o desinvestimento, a dispersão de recursos, a desestruturação orgânica e institucional e os devaneios e derivas localistas e regionalistas.

Este organismo deve ser pragmático: partir de um permanente diagnóstico da realidade e sua evolução, com forte capacidade de intervenção e alteração da realidade - para responder aos grandes problemas da Arqueologia nacional, que neste momento, e dito de forma muito genérica, são: enfraquecimento dos instrumentos legais e regulamentares e da fiscalização; desregulação da actividade arqueológica (excessiva preponderância do “mercado”); dificuldades em garantir o cumprimento das obrigações técnicas/legais; degradação dos níveis de qualidade e exigência técnicas da actividade arqueológica com aprofundamento da fractura entre o trabalho que se realiza e o conhecimento que efectivamente se produz; subalternização extrema

⁴ Razão pela qual a opinião divulgada na *mailing list Archport* em 15 de Março 2011, “Pode a arqueologia portuguesa (sobre)viver sem Tutela?” continua a aplicar-se quase *ipsis verbis*.

de áreas como a investigação arqueológica, a publicação científica e a valorização e conservação; problemas de sustentabilidade económica nas empresas de arqueologia; degradação das condições de exercício profissional dos arqueólogos e inexistência de auto-regulação e representação profissional; situação catastrófica dos Espólios Arqueológicos. Ou seja, a arqueologia portuguesa vive no presente o paradigma da “arqueologia low-cost” (sic Almeida, Miguel e Neves, Maria João, 2006 – A arqueologia low-cost. *Almadan*, 14, II Série, pp. 86-91), pois está a falhar a trilogia indispensável: tutela forte; auto-regulação e representação profissional fortes; tecido empresarial forte.

Num momento de reestruturação do sector público que gere a Arqueologia, urge que o foco se situe no essencial, ou seja, nas funções de Tutela, nas obrigações do Estado para preservação do interesse público:

- Inventário (receber, processar e devolver informação arqueológica; gerir e disponibilizar fundos documentais e bibliográficos), para a gestão adequada do património, para apoio à investigação e para funções de “observatório” – diagnóstico e planeamento;
- Gestão (autorizar, acompanhar e validar intervenções arqueológicas), fiscalização, regulação e inspecção da actividade arqueológica;
- Apoio à investigação arqueológica (validação, financiamento, inventário e programa editorial especializado);
- Promoção da institucionalização da “Arqueologia”, desenvolvendo interlocução com outras tutelas e entidades públicas e privadas, colectivas e individuais, impulsionando a Arqueologia e a prática arqueológica como actividade impar de exercício de cidadania;
- Gestão de bens arqueológicos móveis (espólios e colecções) através de uma política museológica que garanta a existência de uma funcional rede nacional de reservas arqueológicas;
- Promoção da disciplina do “arqueólogo” (à falta da desejável auto-regulação).

A Reforma recentemente implementada está muito, muito longe de garantir estas funções e ainda mais longe de corresponder ao modelo que aqui

preconizado.

Quanto à DGPC, não assume claramente a competência de Tutela arqueológica, assegurando o cumprimento do Regulamento de Trabalhos Arqueológicos (aparentemente, apenas no que respeita a autorização e suspensão de trabalhos arqueológicos) e remetendo competências para as DRC na expressão “ações regionais e locais de salvaguarda e acompanhamento do património arqueológico” (com a transferência de oito Extensões Territoriais do IGESPAR para as DRC’s). Assume a competência de acompanhamento dos processos de Avaliação de Impacte Ambiental e de Gestão do Território (Planos de Pormenor, Planos de Urbanização, Planos de Pormenor e Salvaguarda e Planos de Pormenor e Reabilitação Urbana), excepto os Planos Directores Municipais. Detém também a competência de Inventário e de constituição de depósitos de espólios. A gestão da arqueologia náutica e subaquática está omissa, apesar de toda a sua complexidade e especificidade. A DGPC assume ainda a competência de propor ao membro do Governo “planos regionais [apesar do seu âmbito nacional] de intervenções prioritárias em matéria de estudo e salvaguarda do património arqueológico e os programas e projetos anuais e plurianuais da sua conservação, restauro e valorização”, figura extraordinária e enigmática, aparentemente do tipo nunca concretizável...

Quanto às DRC, também não assumem claramente a Tutela arqueológica, embora sucedam nas atribuições do IGESPAR relativas “às ações regionais e locais de salvaguarda e acompanhamento do património arqueológico”, sempre “de acordo com as orientações e diretivas emanadas pela DGPC”. Acompanham a elaboração dos PDM, mas apenas apoiam a DGPC na elaboração dos restantes instrumentos de gestão territorial; bem como apenas apoiam a DGPC no Inventário e no acompanhamento dos processos de Avaliação de Impacte Ambiental. Asseguram a instrução de processos relativos a “planos, projetos, trabalhos e intervenções de iniciativa pública ou privada com impacto arqueológico no património arqueológico, arquitetónico e paisagístico”, pedidos de autorização para trabalhos arqueológicos e respectivos relatórios, sendo a decisão (despacho final) da responsabilidade da

DGPC. A gestão da arqueologia náutica e subaquática está omissa, mas neste caso, estando omissa, depreende-se que é também assegurada pelas DRC.

Deve referir-se, pois a experiência assim o ensina, que o que dizem os diplomas legais e o que de facto acontece, nem sempre coincide... porque o enquadramento legal é mau de mais e não é praticável, porque é omissa ou confuso ou porque se presta a interpretações divergentes. Este caso não será excepção.

De qualquer forma, o modelo de gestão preconizado por esta reforma tem como consequência a fragmentação, pulverização e diluição das competências de tutela arqueológica, em organismos vários, de largo espectro funcional e sem especialização, especificidade e compromisso exclusivo. A Arqueologia “perde para a concorrência”; pois sem o necessário protagonismo, será remetida rapidamente para competência marginal, residual. Foi assim no passado e poderá voltar a ser assim.

Prevê-se igualmente a agudização na ineficiência na gestão, com o aumento dos “degraus” hierárquicos no processo de decisão, duplicação de procedimentos administrativos (contradições e confusões legais, processuais, funcionais e técnicas entre as competências de âmbito regional e nacional), descaracterização, indefinição de âmbitos de actuação, duplicidade de critérios.

Esta solução representa igualmente uma má gestão dos recursos existentes, propiciando a multiplicação e dispersão, ou subutilização e abandono, de instrumentos especializados de gestão como o Inventário, o SIG e o Arquivo de Arqueologia.

Desapareceram as anteriores duas únicas unidades orgânicas de Arqueologia (DAPA e DANS), que consubstanciaram as garantias dadas à comunidade arqueológica de que as “valências” da Arqueologia iriam ser preservadas no IGESPAR. Assim, a Arqueologia é VARRIDA da estrutura orgânica do Estado. A apreciação e decisão em Arqueologia é transferida para organismos e por vezes dirigentes, sem qualquer grau de especialização técnica, conhecimento, comprometimento ou interesse nas problemáticas arqueológicas e em Arqueologia. Será sem dúvida, não um mas “O” passo atrás.

Pela primeira vez, desde a República, o Estado não possuirá uma estrutura orgânica especializada em Arqueologia, os arqueólogos não terão um interlocutor que ao mesmo tempo é um par. É, de facto, o fim da Tutela Arqueológica como a conhecemos, assegurada por uma entidade nacional, a quem os arqueólogos respondem e que responde aos arqueólogos e que tem a responsabilidade de representar a Arqueologia Nacional. Esta Tutela vai desaparecer para começar um novo paradigma de entidades que têm algumas competências tutelares, de forma fragmentária. Admite-se que, em cada região possam acontecer dinâmicas próprias, com caminhos diferentes para o Património, Arqueologia incluída. A acontecer, demorará, e será algo, neste momento, imperscrutável.

A Arqueologia portuguesa sofrerá sérios danos com uma inversão das tendências positivas que se verificaram na última década e meia. O volume de actividade arqueológica como nós hoje o conhecemos não caiu céu; foi consequência do trabalho deliberado, dedicado e exclusivo de uma Tutela. Serão graves as consequências para o património arqueológico, para actividade arqueológica e consequentemente, para os arqueólogos e empresas de arqueologia, mas, principalmente, para o interesse público, a sociedade e os cidadãos...

Um comentário é devido à manutenção da estrutura regionalizada (excepto em Lisboa e Vale do Tejo) para a Cultura, num contexto em que numerosos sectores do Estado se “desregionalizaram” organicamente. É que, após o PRACE, programa de reestruturação de Estado promovido pelos dois anteriores governos, quando a regionalização administrativa foi uma opção deliberada e implementada sistematicamente em todos os sectores, o actual governo teve uma opção distinta. Dos onze ministérios do governo, apenas dois (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e Ministério da Saúde) mantêm organismos regionais e em número inferior ao passado recente. Terá a Cultura alguma particularidade que justifique a manutenção desta estrutura regionalizada, tão onerosa para os cidadãos, quando são sacrificados com fusões e extinções esdrúxulas, sectores funcionais específicos e que ganham enor-

memente com administração autónoma? Não se compreende! Este modelo de gestão directa regional está ultrapassado, devendo ser substituído não por uma gestão centralizada, mas sim por uma gestão multiplamente desconcentrada, mas de âmbito nacional.

Merece especial atenção a situação particularmente preocupante da região de Lisboa e Vale do Tejo, tanto ao nível da Arqueologia, como ao nível da salvaguarda dos bens imóveis classificados. Segundo o Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 115/2012 de 25 de Maio, a DGPC exerce as atribuições das direções regionais de cultura na região de Lisboa e Vale do Tejo, no âmbito da salvaguarda, valorização e divulgação do património cultural imóvel. Em primeiro lugar, impõe-se perguntar porque desapareceu esta DRC? Terá sido um mero critério "aritmético", para cortar um organismo e alguns dirigentes? Não há nenhum fundamento técnico, formal, legal, teórico ou prático, para a região de Lisboa e Vale do Tejo não ser gerida da mesma forma que o resto do território nacional. Acresce, porém, que se trata de um território particularmente sensível, pois aí se situa o maior número e concentração de servidões administrativas de bens imóveis classificados e de sítios arqueológicos, e aí ocorre a mais intensa pressão antrópica, urbanística e, conseqüentemente, actividade arqueológica. A complexa gestão desta paisagem patrimonial ficará a cargo da DGPC que não tem na sua estrutura orgânica qualquer unidade vocacionada para estas funções, que ficarão diluídas, não se vislumbra como, numa estrutura de vocação completamente distinta, de supradecisão e normalização. Esta situação não é sustentável e a prazo a região de Lisboa e Vale do Tejo, à semelhança do que aconteceu no passado, deverá ser gerida de forma idêntica ao restante território.

Por outro lado, a reforma em curso, não resolve a inexplicável subalternidade das DRC, que existem, são hierarquicamente autónomas, mas que mantêm a dependência ao nível das competências. Esta reforma consubstancia uma visão de gestão patrimonial de "castas" territoriais, baseada na premissa de que a gestão de âmbito nacional é superior e melhor que a gestão de âmbito regional. O âmbito nacional gere o património mundial, os

museus mais importantes, decide sobre obras nos bens classificados, autoriza os trabalhos arqueológicos. O âmbito regional gere os monumentos classificados afectos, os museus "de segunda ordem", decide sobre obras nas zonas de protecção e procede à instrução dos processos relacionados com a actividade arqueológica. E ainda subjaz a ideia de criação de um 3.º nível, o municipal, para o qual será transferida a gestão dos monumentos classificados e museus "menos relevantes" e a decisão menos importante sobre algum património classificado... Filosófica, ideológica e teoricamente, é uma visão do mundo ultrapassada, de gestão hierárquica, piramidal, de base territorial, que assenta num preconceito: o organismo central sabe e pode mais, logo exerce a sua autoridade (de normalização e decisão) sobre os organismos regionais que sabem e podem menos.... A região faz a instrução e informação dos processos; depois, a nação decide. Uns fazem, outros decidem. Mas só os que decidem, pensam. Este modelo está muito longe de ser uma regionalização; é centralismo e da pior espécie...

Lisboa, Novembro de 2012
Jacinta Bugalhão