

Parecer sobre o relatório do Grupo de Projeto Museus no Futuro que propõe a criação do Instituto de Museus, Palácios e Monumentos

O presente parecer tem por objeto o Relatório do Grupo de Projeto Museus no Futuro, de 7/7/2020, que, entre outras considerações, propõe a criação do Instituto de Museus, Palácios e Monumentos (MPM). O relatório incide em 37 Museus, Palácios e Monumentos, na dependência da Direção Geral do Património Cultural (DGPC) e das Direções Regionais de Cultura (DRC).

O pedido de parecer foi dirigido ao ICOMOS Portugal no dia 10/7/2020, data de receção do Relatório. Não se entende a chamada tardia a participar, dado o envolvimento que o ICOMOS Portugal tem tido relativamente a esta questão, quer em participações públicas, quer através de reuniões convocadas pelo próprio Ministério da Cultura.

Não obstante o curto prazo para resposta, emite o presente parecer, com base na análise do Relatório e em reflexões que tem vindo a consolidar sobre a descentralização de competências de gestão do Património Cultural, que atualmente se concentram na DGPC e nas DRC.

Considerações gerais

Antes de mais, o ICOMOS-Portugal coloca em causa o facto do Relatório apenas ter como objetivo responder à necessidade de avaliar o novo regime jurídico de autonomia de gestão dos Museus, Palácios e Monumentos (MPM) dependentes da Direção-Geral do Património Cultural e das Direções Regionais de Cultura, pelo Decreto-Lei n.º 78/2019, de 5 de junho, **faltando uma visão de conjunto e a construção de uma estratégia cada vez mais premente para o sector do Património** no seu todo, dado que a criação da DGPC, como o próprio Decreto reconhece, «impossibilitou a implementação de uma política cultural que dê cabal cumprimento aos valores e princípios consagrados na Constituição e na lei».

A criação da DGPC que resulta de um conjunto de reformas concretizadas nos últimos anos na Administração Pública, que extinguiram, concentraram e descentralizaram setores fundamentais do património (salvaguarda, museus, arqueologia e monumentos, incluindo serviços específicos como arquivos, bibliotecas e laboratórios) foi, e é, um problema que urge resolver.

Vejamos o problema de pensar individualmente os vários sectores que integram hoje a missão da DGPC que não são só os Museus, Palácios e Monumentos. Esta política pode ter por consequência a fragmentação do setor do Património Cultural e a dispersão das diversas competências nomeadamente: Gestão e Salvaguarda da Arqueologia e do Património Arquitetónico e Urbanístico de âmbito Nacional (licenciamentos, autorizações, classificações etc.); Gestão de Museus de âmbito Nacional, Políticas Museológicas Nacionais; Gestão e Obras em Edifícios classificados (a maioria Património Mundial); Gestão/Fiscalização de intervenções de Conservação e Restauro em imóveis classificados; Salvaguarda dos Bens Culturais Móveis (exportação, tráfico ilícito, etc.); Gestão e Conservação de espólios arqueológicos afetos à DGPC; Manutenção e Gestão de Laboratórios Científicos; Manutenção e Gestão de Bibliotecas e Arquivos altamente especializados e de interesse nacional; Gestão e Salvaguarda do Património Imaterial.

São várias as consequências negativas destas sucessivas reformas, que normalmente têm origem muito mais em razões e fatores externos ao sector: controle financeiro, racionalização de recursos e orgânicas, reorganização e redistribuição de “poderes”, compensações e equilíbrios políticos, do que com qualquer estratégia clara com o objetivo da salvaguarda do Património. Assim, para que uma política consistente para a área do Património possa ser finalmente implementada importaria que antes de se avançar com processos de autonomia seja de que sector for, se tenha uma visão de conjunto de modo a não criar, uma vez mais, uma reforma que não resolve os problemas mas que antes possa vir a ocasionar outros igualmente graves.

Nesta avaliação da atual realidade importaria, antes de mais, olhar para as consequências da transferência de competências para os Municípios, Direções Regionais de Cultura, DGPC e ainda para a Parques de Sintra gestora de um importante conjunto de Monumentos, bem como para o que se pretende com a anunciada descentralização de competências também para as CCDR.

O conceito de Museu, Palácio e Monumento, deve ser revisto. Importa diferenciar as duas categorias, o Património Cultural Móvel (dos Museus) do Património Cultural imóvel (Monumentos, Conjuntos e Sítios). Palácios e Monumentos integram a mesma categoria de Património Cultural Imóvel, que deve ter uma política de gestão específica, distinta da política para Museus.

Apesar do Decreto-Lei nº 78/2019 assumir que os MPM devem ser integrados no mesmo tipo de gestão, estamos convictos que tal não se verifica dado que a realidade de um museu e a especificidade da sua gestão é distinta da realidade e da forma de gerir um Monumento, Palácio e Sítio. Está omissa neste documento o conceito de Sítio, neste caso, sítio arqueológico e as especificidades próprias da sua gestão. Note-se que estava incluído no “Projeto de Decreto-Lei de autonomia de gestão dos museus, monumentos e sítios arqueológicos”, confirmando a tendência política de fragmentar as competências de Gestão do Património Cultural (em vez de consolidar).

Verifica-se, igualmente, que o próprio título «Grupo de Projeto Museus no Futuro» aponta para uma reflexão estratégica sobretudo para o setor museológico nacional e não sobre a realidade da gestão de monumentos, e muito menos para o conceito de gestão de Património Cultural Imóvel (englobando Palácios, Conjuntos e Sítios) com todas as suas componentes técnicas, que pouco ou nada têm que ver com a gestão de Museus. Lembramos que tanto isso é um facto que, internacionalmente, existem duas organizações distintas para estas áreas: ICOMOS e ICOM, não obstante existirem sempre zonas de contacto e realidades mistas.

Considerações específicas sobre o Relatório

Palácios e Monumentos (património cultural imóvel)

O Sumário Executivo reflete claramente a lacuna do relatório relativamente ao Património Cultural Imóvel (Palácios e Monumentos) e a **dedicação quase exclusiva aos Museus**.

- Em “Âmbito” é referido que inicialmente o estudo não incluía Monumentos:

“Na sua génese, o projeto incidia nos Museus e Palácios na dependência da DGPC e das DRC”. Este universo foi posteriormente alargado, passando a abranger os Museus, Palácios e Monumentos (MPM) contemplados pelo diploma que estabelece o respetivo regime de autonomia, o Decreto-Lei nº 78/2019, de 5 de junho”.

- Nos objetivos, é assinalado “um objetivo central”, que apenas inclui museus;



“Conceber e propor os instrumentos necessários à implementação de modelos de gestão, que promovam a sustentabilidade económica, financeira e social dos museus, identificando os meios de operacionalização, os recursos necessários e os agentes competentes para o efeito” (alínea a) do nº 2 da RCM nº 35/2019).

- Em “Outros objetivos” a proposta de gestão incide apenas na área dos Museus:

*“Analisar tendências e projetos inovadores no panorama nacional e internacional; Caracterizar a realidade dos Museus, Palácios e Monumentos da DGPC e das DRC; Identificar e propor medidas que contribuam para uma gestão mais eficaz de Museus, Palácios e Monumentos **nos campos da gestão das coleções e da mediação com os públicos**; Contribuir para o reforço da visibilidade e o fortalecimento de parcerias, designadamente no âmbito da Rede Portuguesa de Museus.”*

No Relatório, o capítulo das conclusões omite propostas para o património cultural imóvel (Palácios e Monumentos), como se observa nas linhas de ação previstas.

Não concordamos com a tipificação dos Palácios como “Museus de História”. Todos os Monumentos então seriam Museus de História (nota do quadro 16).

Receitas e Despesas (II.4.)

Esta análise é muito útil e deve ser aprofundada para avaliação da sustentabilidade dos MPM e otimizar modelos de gestão financeira. Salienta-se a discrepância entre os Museus e os Palácios e Monumentos, relativamente às Despesas (quadro 15) e às Receitas dos ingressos (quadro 16). Enquanto os Museus representam uma despesa média de 72% e 27% das receitas dos MPM, os Palácios e Monumentos representam 18% das despesas e 73% das receitas. Não se entende que tipo de despesas são consideradas na tabela 15, que convém especificar.

A situação atual: a DPGC e a organização e a gestão dos Museus, Palácios e Monumentos

(III.1.2)

É relevante a análise retrospectiva sobre a organização do Estado nas áreas do património cultural e a situação atual da DGPC, da qual salientamos:

“A este respeito importa sublinhar que a DGPC, para além de ter resultado da fusão de dois institutos públicos (o IMC com o IGESPAR) e de uma Direção Regional (de Lisboa e Vale do Tejo), ganhou também uma nova forma jurídica, deixando de ser um instituto e passando a ser uma direção-geral. A DGPC passa, pois, a integrar a administração direta do Estado – gestão operacional dos serviços públicos –, ficando, por isso, menos apetrechada para a administração indireta do Estado – gestão de entidades a quem são fixados objetivos de desenvolvimento e de geração de receitas. Ou seja, áreas de intervenção do Estado em que se impõe uma gestão de tipo estratégico sem prescindir da preocupação com as questões operacionais”.

O facto da DGPC ser Direção Geral pode ser a causa da sua incapacidade de gestão, pela falta de autonomia financeira. Se a criação de uma entidade com forma jurídica do tipo Instituto (como é proposto) é uma solução de autonomia financeira do Estado, concordamos que deve ser avaliada e considerada seriamente esta possibilidade, para garantir competências eficazes de gestão do Património Cultural, mas para uma gestão integrada, não exclusiva dos MPM.

Competências

Em “Novas competências” (III.1.4.2) é proposto que a sucessora da DGPC defina os planos estratégicos, entre outros, de “projetos museológicos e patrimoniais”, e de “conservação do património edificado”. A implementação do plano é da competência dos diretores dos MPM. Isto significa que caberá a cada MPM ter meios/Recursos Humanos para as questões relacionadas com projetos e obras de Conservação? O Relatório não esclarece a atribuição desta

competência, que é fundamental para a Conservação do Património Cultural Imóvel (licenciamentos, gestão de obras, fiscalização, monitorização).

Não concordamos com a passagem de MPM para municípios (III.1.4.3), pois têm vindo a perder competências nesta matéria, encerrando os seus departamentos e gabinetes de Cultura.

Concorda-se que o órgão de gestão deve participar no Conselho de Administração da 'Parques de Sintra - Monte da Lua', para assegurar o acompanhamento na gestão de Palácios Nacionais e do Património Mundial. (III.1.4.5)

Recursos Humanos

Que recursos humanos irão garantir a gestão de empreitadas de conservação e restauro? Atualmente os serviços beneficiam do apoio da DGPC e das DRC em termos de recursos humanos. Estas Unidades (compósitas ou não) não possuem meios humanos especializados em número suficiente para cumprir estas funções, tarefas estas que, na sua maioria, não podem estar dependentes de contratos a prazo.

Importa garantir a transferência de competências (Recursos Humanos competentes). Os Recursos Humanos existentes nas atuais DGP, DRC, IMC, que têm transitado dos diversos órgãos (IPPC, IPM, IPPAR, IPA, IGESPAR, IMC, DGPC, DRC) para onde serão transferidos? Esta questão é da maior importância e não está considerada. Deve ser garantida a correta transferência destas "competências".

Concordamos com a proposta de renovação dos quadros e da contratação de jovens. No entanto deve ser garantida a especialização na área da museologia e da conservação do património cultural. Um recente estudo do ICOMOS Portugal demonstrou que a oferta formativa dos cursos de Licenciatura e de Mestrado (pós Bolonha) não são suficientes para a aquisição de conhecimentos, sendo necessário estudos complementares de Pós-Graduações, Mestrados e/ou Doutoramento. Esta exigência irá garantir as "competências" necessárias. (III.1.4.4)

Recomendações (para os Museus)

Considera o ICOMOS Portugal que o documento tem duas omissões relevantes:

1. Uma visão holística do edifício e da sua coleção. Considera-se que uma abordagem unicamente do ponto de vista de gestão de das coleções e gestão do turismo é muito redutora, podendo-se perder uma oportunidade única na forma como se entendem os MPM. Será de toda a conveniência haver uma visão holística que permita, por exemplo, escolher o posicionamento das coleções em função das características técnicas e estruturais do edifício como acessibilidades ou debilidades do edifício. Deveria haver um ponto relativo a Gestão dos imóveis, à semelhança do ponto Gestão de coleções. A gestão dos imóveis deveria contemplar o levantamento arquitetónico, o esquema estrutural e materiais estruturais e de revestimento associados. Deveria ser recomendado a execução de um plano de manutenção que pudesse ser aplicado aos imóveis. Esta recomendação poderia integrar também a área da Transformação Digital, com uma ferramenta transversal aos diferentes MPM. O plano de manutenção ajuda à gestão do edifício e o seu preenchimento de certa forma alerta para as deficiências e sua evolução, permitindo ter um boletim individualizado do estado de cada imóvel, ações que são requeridas e sua hierarquização. O plano de manutenção pode ser fichas de preenchimento obrigatório anual que permitem o rápido diagnóstico do estado do imóvel e suas necessidades a curto, médio ou longo prazo.



2. A gestão de risco em MPM. Tal como outros recursos, o património cultural é vulnerável à ação de vários perigos de origem natural e antrópica, dos quais podem resultar diversos tipos de dano que terão impactos negativos na sua exploração sustentável. O valor socioeconómico do património cultural está dependente da existência de processos adequados para a sua gestão e preservação que garantam a sua autenticidade, sustentabilidade e o seu bom estado de conservação. De modo a poder atingir esses objetivos, a tutela dos MPM deverá estabelecer políticas de preservação e proteção assentes numa análise dos vários riscos extensivos e intensivos que ameacem a sua sobrevivência. Esta análise permitirá ainda obter uma hierarquização a nível nacional que identificará os MPM que necessitam de estudos mais detalhados tendo em vista uma intervenção prioritária para reduzir os seus níveis de risco.

A gestão de risco em MPM é particularmente pertinente nesta fase em que as alterações climáticas potenciam a ocorrência mais frequente de eventos de efeitos catastróficos. A avaliação de riscos em MPM deverá sempre considerar a interação do edifício e dos seus conteúdos (incluindo as reservas) devendo ser previstos protocolos de atuação de emergência em património cultural como por exemplo a evacuação de coleções. Os recentes incêndios na Catedral de Notre Dame (2019) e no Museu Nacional do Brasil (2018 levando à sua perda integral), as cheias que afetaram Paris (2016) que obrigaram a evacuar o Museu do Louvre, e Veneza (2019), ou a ocorrência de eventos sísmicos (LÁquila 2009, Haiti, 2010, Lorca 2011 ou Catmandu 2015) mostram a importância do investimento na mitigação dos riscos em MPM e da preparação para a intervenção de emergência.

Tendo em consideração que as análises de risco têm de ser atualizadas sempre que há alterações da coleções (por exemplo com exposições temporárias ou alterações de posicionamentos de peças ou coleções), a integração de outros eventos nos MPM, ou intervenções/alterações no edifício, considera-se que o documento deveria recomendar o desenvolvimento de uma metodologia para avaliação expedita de vários riscos extensivos e intensivos em MPM. Entre outros aspetos, a metodologia deveria permitir a avaliação dos diferentes riscos dos MPM a nível nacional com recursos humanos e financeiros baixos, exequível num curto espaço de tempo, facilitando a atualização regular dos resultados. Assim no relatório final, o inquérito proposto em III.2.6.1 deveria integrar já a questão dos riscos.

Também a recomendação de III.3.5.1 poderia integrar o desenvolvimento da metodologia de análise de risco que permitindo que todos os MPM usassem a mesma plataforma permitiria a comparação de dados e resultados (indicadores de risco) que contribuíssem para o apoio à decisão.

Deveria ser recomendado a definição de medidas de segurança mais rigorosas aquando de intervenções de requalificação (obras) em edifícios MPM.

O ICOMOS Portugal considera que Grupo de Projeto Museus no Futuro deveria integrar as áreas de arquitetura e engenharia e em particular das áreas da engenharia civil e eletrotecnia. O fundamento para esta opinião é que as maiores perdas em património cultural são devidas à ação sísmica e aos incêndios, sendo que muitos destes incêndios ocorrem em fase de obras de requalificação dos edifícios. Também tendo por base este fundamento o Grupo de Projeto Museus no Futuro deveria integrar representantes do Ministério da Administração Interna (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil) e do Ministério do Ambiente face aos riscos das Alterações Climáticas no Património Cultural.



Conclusões

Consideramos que a proposta mais importante do grupo de trabalho que é a criação de um Instituto de Museus, Palácios e Monumentos parece-nos, nesta fase, em que não existe uma reflexão consistente sobre o sector do Património no seu todo, nem uma avaliação das consequências das mais recentes passagens de competências, totalmente desadequado, podendo mesmo ocasionar uma ainda maior debilidade no sector, sobretudo com áreas a ficarem aparentemente dispersas entre essa eventual nova instituição e a DGPC que, obviamente, terá de ser profundamente reestruturada.

Seria importante desenvolver os estudos e enquadrar este Projeto num plano geral de reestruturação das entidades que fazem a gestão do património (DGPC e as DRC), para cumprimento da sua missão, em particular a tarefa mais importante que é a Salvaguarda, para as questões que se prendem com o licenciamento, projetos e fiscalização de obras onde é necessário garantir pessoal especializado e chefias independentes (autorizações para intervenções em imóveis, conjuntos e sítios classificados e respetivas zonas gerais ou zonas especiais de proteção). A gestão da Arqueologia Nacional deve garantir maior envolvimento nas questões do ordenamento do território (acompanhamento de PDM, outros Planos, Avaliação de Impacte Ambiental etc); ações de fiscalização; inventários e processos de classificação para além de outras tarefas como a gestão da circulação dos bens móveis, a gestão de Arquivos e Laboratórios, apoio às intervenções de conservação e restauro em monumentos classificados, etc. Se não existir um planeamento integrado, contemplando as diversas competências e entidades responsáveis, como irão ser cumpridas estas tarefas que são obrigações do Estado e que não devem ser assumidas regionalmente nem parcialmente?¹

É imprescindível equacionar de que forma fica garantida a missão do Estado em termos de gestão, salvaguarda, valorização e conservação do património cultural. O património cultural exige uma gestão integrada.

Em complemento, anexa-se o documento enviado em Maio de 2017 ao Ministério da Cultura “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”.

Lisboa, 31 de julho de 2020

Maria Ramalho, Arqueóloga
Esmeralda Paupério, Engenheira Civil
Soraya Monteiro Genin, Arquitecta

Soraya Monteiro Genin
Presidente do Conselho de Administração do ICOMOS-Portugal

¹ *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, Maio 2017.*