



**CULTURA
2020**



**GOVERNO DE
PORTUGAL**

**SECRETÁRIO DE ESTADO
DA CULTURA**

GABINETE DE ESTRATÉGIA,
PLANEAMENTO E AVALIAÇÃO
CULTURAIS

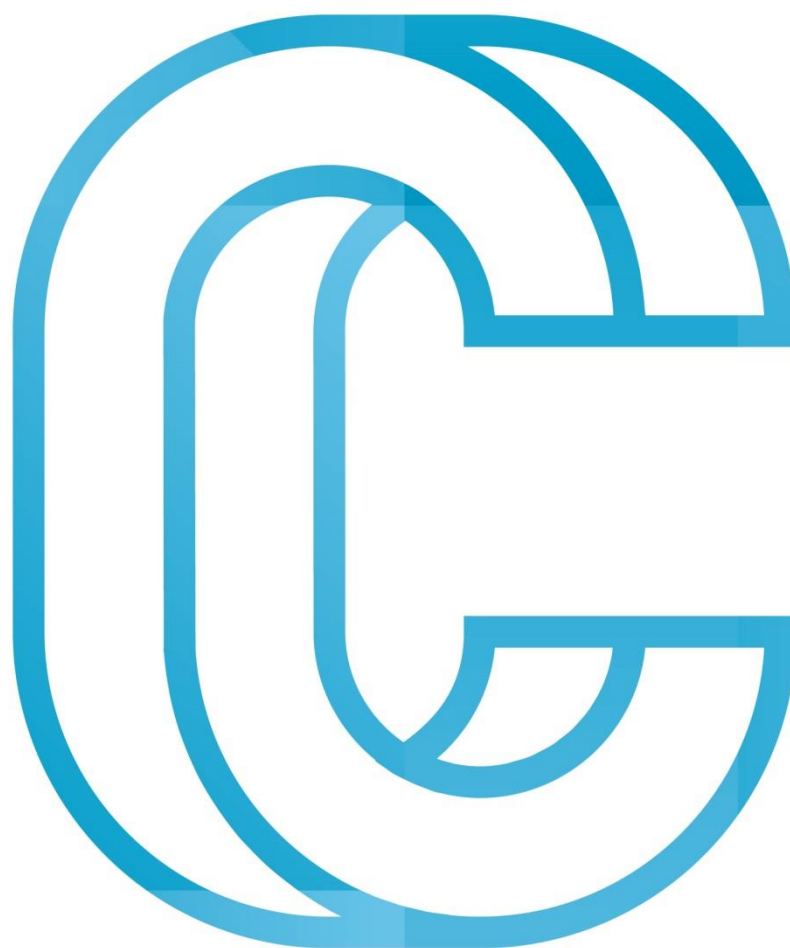
Património e Território

Sumário Executivo

Universidade do Algarve

Património e Território

Sumário Executivo



ficha técnica

Título

Património e Território

Março | 2014

Promotor

Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais

Secretaria de Estado da Cultura

Autoria

Universidade do Algarve

Coordenação da Investigação

João Pedro Bernardes

Luís Filipe Oliveira

Ricardo Moreira

Investigadores

João Guerreiro

Renata Araújo

Teresa Valente

Ana Tarrafa

Andreia Fidalgo

Daniela Pereira

Hélouisa Van Wyk

Renato Oliveira

Consultor

Ana Pereira Roders

Sumário Executivo

O presente estudo consiste na realização de uma análise e avaliação do estado do Património Classificado, a nível nacional, em Portugal, tendo por base os inventários e os dados produzidos pelas entidades que o tutelam. O estudo responde a uma encomenda do Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Cultural (GEPAC), com a coordenação superior do Gabinete do Secretário de Estado da Cultura – no âmbito do Programa Operacional de assistência Técnica FEDER – eixo prioritário “Coordenação e Monitorização Estratégica do QREN” - Património e Território.

Este estudo visa “fundamentar e monitorizar as medidas que se vierem a delinear para o investimento em projetos com componente cultural no âmbito da programação dos Fundos Estruturais 2014-2020”, e respeitando dois pressupostos base que, diretamente, moldam o trabalho a desenvolver e a sua abrangência. Primeiramente, tenta dar uma resposta às questões constantes em caderno de encargos: a) Identificar as carências de intervenção em Património Classificado sob gestão pública; b) Diagnosticar e avaliar o estado de Conservação do Património Classificado; c) Priorizar as necessidades de intervenção, de sinalização e valorização; d) Avaliar a importância do Património na criação de emprego e na estruturação da oferta turística Portuguesa; e) Formular recomendações de carácter estratégico e operacional sobre as medidas de intervenção no Património, a implementar no quadro do novo ciclo de programação de fundos estruturais. Em segundo lugar, inscreve-se na investigação e nas linhas de trabalho levadas a cabo em Portugal, nas duas últimas décadas, que tem refletido sobre o setor da cultura e do Património e visa contribuir para a monitorização das políticas públicas nesta esfera. A proposta investe, deste modo, na mobilização de experiências de pesquisa e na capitalização do acervo de conhecimentos produzidos sobre o setor da cultura, com vista a uma melhor compreensão das suas dinâmicas, mutações e possibilidades. A este quadro de conhecimentos, junta-se a existência de uma experiência diversa a nível europeu que servirá de contraponto e pedra de toque, com vista à construção de propostas conceptuais.

Neste campo de pressupostos, importa aludir aos instrumentos de HIA (*Heritage Impact Assessment*), que têm vindo a ser utilizados em diversos casos de dimensão patrimonial, com especial relevância para os casos de classificação pela UNESCO. A presente investigação procurará adaptar à realidade nacional e regional os princípios metodológicos de HIA, tendo

como objetivo propor um quadro referencial de análise que possibilite a constante monitorização dos processos de classificação, preservação e intervenção no Património.

O universo de referência do estudo são os 3836¹ bens patrimoniais incluídos nos três graus existentes na classificação portuguesa: Monumento Nacional; de Interesse Público; e de Interesse Municipal, regulados, em termos de supervisão, acompanhamento e intervenção, pelos diversos organismos do Estado: as quatro Direções Regionais – Norte, Centro, Alentejo e Algarve – e a Direção-Geral do Património Cultural. O *corpus* analítico para este estudo é constituído pelo conjunto da documentação de suporte e de processo recolhidos junto das Direções Regionais de Cultura, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais, Direção-Geral do Património Cultural e entidades privadas, incluindo, entre outros: a) legislação de referência; b) documentos de candidaturas (formulários, decisões dos júris, contratos e, quando aplicável, adendas aos contratos – CCDR); c) relatórios de estado de conservação e cadastramento (DGPC e DRC); d) relatórios de atividades e contas, quando aplicável. A complementar a informação codificada foram realizados 5 casos de estudo e um seminário para, mais que informar, enformar este estudo no sentido da realidade operacional portuguesa e ao nível das boas práticas atuais em utilização em Portugal. Pelo elevado número de bens patrimoniais que constituem o universo, tanto os casos de estudo, como a informação recolhida junto dos *stakeholders*, ou a que resultou do seminário realizado, não serão utilizados individualmente. De igual modo, não serão feitas análises específicas de cada caso, uma vez que tal não seria representativo para o universo do Património nacional, dada a disparidade de tipologias encontradas nesse universo. Toda a informação foi por isso tratada de forma a constituir uma análise global do Património classificado em Portugal.

Não sendo possível tratar o setor do Património sem analisar o quadro legal que o baliza e permite a sua operacionalização, a Lei de Bases do Património, decorrente da Constituição da República Portuguesa, e as sucessivas alterações que a mesma sofreu ao longo do tempo, vêm definir um quadro conceptual e institucional para a regulação e atuação, tanto dos privados como das entidades públicas, no que à gestão, classificação, salvaguarda e valorização dizem respeito. O Título II da mesma lei especifica os procedimentos administrativos, os direitos e deveres dos privados e da população, bem como a sua abrangência de intervenção em parceria com o Estado, para a obtenção dos objetivos previamente citados. Os DL (decretos-lei) n.º 114/2012 e n.º 115/2012, ambos de 25 de Maio, extinguem a Direção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo, e redefinem a passagem dos bens a ela afetos para a Direção-Geral do Património Cultural, redefinindo, ainda, a lista de bens patrimoniais que

¹Data de consulta à base de dados da Direção-Geral do Património Cultural: em 23-12-2013

fica sob a tutela deste organismo, bem como das Direções Regionais existentes – Norte, Centro, Alentejo e Algarve. Decorrente da letra destes DL, bem como das reestruturações dos organismos com interesses na área do Património pertencentes ao Estado Central, decorre um duplo papel da Direção-Geral do Património Cultural: se a um determinado nível tem as mesmas competências e obrigações que as Direções Regionais de Cultura, por outro assume o papel de regulador, ou executor, conforme a propriedade do bem patrimonial, das obras de intervenção no Património, e avaliador dos planos regionais de intervenção prioritária, bem como dos programas e projetos de conservação, restauro e valorização, nos quais tem um papel de acompanhamento, conforme as alíneas d) e c) do n.º2 do art.º 2 do decreto-lei nº115/2012. Embora a análise da legislação própria que regula o Património seja importante *per se*, a mesma não deixa de ser ilustradora das múltiplas camadas de competências que os organismos ocupam, decorrentes dos processos de fusão e alterações registadas ao longo dos últimos anos nos organismos da tutela, sendo desejável que a partir deste ponto se construa uma macro estrutura estável, de forma a tornar-se mais eficiente e com menores graus de sobreposição.

Em termos internacionais, designadamente no domínio europeu, e com enfoque nos casos de Inglaterra, o Reino Unido como um todo dispõe de sistemas próprios para cada nação; em França, Itália e Espanha, o sistema legislativo assemelha-se, em termos de organização, ao sistema português, onde um documento legislativo geral de base, tomando o nome de “código ou ato”, dispõe os princípios orientadores pelos quais os organismos do Estado e os privados se devem reger. Os processos de classificação oscilam entre casos mais complexos, como Espanha e Itália, e casos mais simples, como França e Inglaterra, variando entre duas e três categorias de classificação. Contudo, em termos de número de bens, são os casos mais simples que revelam, tendencialmente, maior número e uma maior normalização e, de forma mais explícita, esclarecem o papel dos privados no que toca à gestão, qualificação e salvaguarda do Património. Ocorre para os mesmos casos um processo de transparência superior, estando os dados referentes ao Património classificado e os instrumentos de classificação e de gestão disponíveis para consulta direta e, portanto, não intermediada por um organismo, sendo Itália o caso oposto paradigmático onde nem a lista de bens é de domínio público - não obstante ser o país com maior número de classificações da UNESCO - nem as regras que regulam o setor são explícitas, apresentando uma constante sobreposição de artigos e exclusões dependentes de deliberações técnicas dos organismos da tutela ou dos ministérios correspondentes.

Em termos de caracterização geral, o Património classificado existente - 3836 bens patrimoniais, em território continental português - concentra-se na percentagem de 61% nas regiões do Norte e Lisboa e Vale do Tejo, sendo a amplitude de variação regional expressiva, contando a região Norte, a de maior número, com 1324 bens (35%), e o Algarve, a de menor expressão, com apenas 149 bens (4%), perfazendo uma variação de quase 900%. No conjunto das classificações, as de dimensão nacional, “Monumento Nacional” e de “Interesse Público”, representam cerca de 87%, sendo 76% desses classificados como de “Interesse Público”, restando 13% para os bens classificados como de “Interesse Municipal”. A estes acrescentam-se 13 monumentos ou sítios (Região Vinhateira do Alto Douro, Paisagem Cultural de Sintra, Cidade Fronteiriça e de Guarnição de Elvas e as suas Fortificações, Centros Históricos do Porto, Guimarães e Évora, Universidade de Coimbra, Alta e Sofia) com a classificação da UNESCO como Património da Humanidade. Esta distribuição de classificações, nacional *versus* municipal, ocorre no território português de forma semi estável, com as regiões Centro e Algarve a registarem paridades de 84%-16% e Lisboa e Vale do Tejo a assumir valores de 82%-18%, existindo um enviesamento a favor dos bens classificados com categoria nacional nas regiões do Norte (93%-7%) e Alentejo (92%-8%).

Sendo o processo de classificação um ato administrativo que empossa determinado bem de um inestimável valor cultural, e sendo esse processo produto da análise de valores específicos decorrentes das características dos bens patrimoniais, importa referir que 55% do Património classificado é representante da “época moderna”, com as épocas “medieval islâmica e cristã”, “contemporânea”, “pré-história” e “antiguidade clássica” a ocuparem os lugares seguintes com 16%, 12%, 8% e 5%, respetivamente. Se a data ou época de construção são determinantes para a atribuição de valores históricos, estéticos e científicos, também o é o uso, na maioria dos casos condicionado pela tipologia arquitetónica, com a “arquitetura civil” a assumir a maior preponderância com 44% de expressão, seguida da “arquitetura religiosa” com 32% e com as tipologias “arqueologia”, “militar”, “industrial” e “mista” a ocuparem os restantes lugares, com 13%, 7%, 1% e 1% de expressão, respetivamente.

No que concerne aos monumentos afetos a organismos do governo central, estes distribuem-se, como já referido, pelas quatro Direções Regionais de Cultura e pela Direção Geral do Património Cultural². A Direção Geral do Património Cultural tutela 41 bens patrimoniais, sendo que 1 deles não tem classificação de ordem nacional e 2 estão cedidos a outras entidades, não estando por isso afetos, e correspondendo a uma classificação de Património Mundial da UNESCO, dos quais 22 registam entradas condicionadas. Dos 40 monumentos

²Todos os dados apresentados respeitam ao ano de 2012, exceto quando referido o ano, e são valores aproximados, muitos deles derivados de cálculo financeiro com assunção de pressupostos.

com classificação de dimensão nacional, 28 estão classificados como “Monumento Nacional” e 12 como de “Interesse Público”. A dimensão dos públicos dos monumentos afetos com controlo de entrada ascende a, aproximadamente, 2,920 milhões de pessoas, sendo os monumentos localizados em Lisboa e Vale do Tejo responsáveis por 2,286 milhões de entradas. A estas entradas corresponde uma receita - incluindo bilheteira, receitas de loja e aluguer de espaços - próxima de 8 milhões de euros, sendo o conjunto Mosteiro dos Jerónimos e Torre de Belém responsável por 47% desse valor. Em termos de resultados líquidos³ a Direção Geral do Património Cultural apresenta, para os monumentos com entrada condicionada, um resultado positivo na ordem dos 1,1 milhões de euros, sendo que o conjunto citado regista um valor de 3,3 milhões de euros de resultado positivo. Estes valores, substancialmente superiores a todas as outras direções, são enviesados pelos 4 monumentos com classificação da UNESCO afetos a esta direção (Torre de Belém, Jerónimos, Alcobaça e o convento de Cristo), todos com *superavit*, que equilibram os resultados inexpressivos ou negativos dos outros monumentos afetos a esta entidade. No que toca à realidade algarvia, a Direção Regional de Cultura do Algarve tem a seu cargo 8 monumentos, dos quais apenas 5 estão sob gestão exclusiva do referido organismo, estando outros 3 com gestão partilhada com a autarquia onde está implantado. Dos 8 monumentos 6 estão classificados como “Monumento Nacional” e 2 como de “Interesse Público”. As entradas registadas nestes monumentos atingem um efetivo de 280 mil pessoas, correspondendo a uma receita - a qual incorpora outros proveitos como o aluguer de espaços e receitas de lojas - a rondar os 620 mil euros, sendo a Fortaleza de Sagres responsável por 93% desse valor. Os monumentos proporcionam um resultado líquido, aproximado, de 50 mil euros negativos, sendo a Fortaleza de Sagres o único monumento com resultado positivo, na casa dos 15 mil euros. Na região Centro, constata-se que a Direção Regional de Cultura do Centro tem a seu cargo 33 bens patrimoniais, sendo que 2 deles não têm classificação de âmbito nacional, e apenas 8 registam entradas condicionadas. Dos 31 edifícios afetos com classificação de ordem nacional, 22 estão inscritos enquanto “Monumento Nacional” e 9 como de “Interesse Público”. Nos edifícios com entrada condicionada registaram-se 130 mil visitantes, correspondendo a uma receita total de 190 mil euros, registando-se o Mosteiro de Santa Clara-a-Velha como o mais expressivo, com cerca de 45% desse valor. Em termos de resultados líquidos é-nos impossível apresentar qualquer resultado para os 8 bens aqui citados, uma vez que os encargos de 7 deles eram suportados pela Direção Geral do Património Cultural. Para o Mosteiro de Santa Clara-a-Velha o resultado líquido será negativo em aproximadamente 137 mil euros. No que toca à região do Alentejo, a Direção Regional de Cultura do Alentejo apresenta 41 bens patrimoniais afetos, correspondendo 31

³Equivale-se aqui Resultado Líquido a Resultado Operacional, por similitude de valores e especificidades próprias dos monumentos afetos.

deles à classificação de “Monumento Nacional” e 7 de “Interesse Público”. Nos 16 monumentos com entrada condicionada registaram-se 60 mil visitantes para o ano de referência, correspondendo a um valor de receita próximo de 72 mil euros, sendo o Museu de Évora responsável por 40% desse valor. Os resultados líquidos no caso desta região são mais difíceis de aferir, uma vez que apenas 7 dos 16 monumentos com entrada condicionada apresentam valores de custos, e de forma incompleta, sendo possível inferir um resultado líquido negativo que deverá rondar os 32 mil euros por monumento. A região Norte é a que conta com maior número de bens patrimoniais afetos, 61, sendo 1 deles não classificado, 40 classificados como “Monumento Nacional” e 20 de “Interesse Público”. Nos 27 bens patrimoniais com entrada controlada, incluindo 6 museus, o número de entradas, para o ano de 2012, ascendeu a 1,5 milhões, sendo o Passo dos Duques de Bragança responsável por 1/4 desses visitantes e a Sé do Porto por 2/5. Este número de público refletiu-se, para 18 bens, numa receita total de, aproximadamente, 1 milhão e 190 mil euros, sendo que 6 museus contribuíram com 1 milhão de euros, com o Passo dos Duques de Bragança a ser responsável por 88% desse valor e a evidenciar um resultado líquido positivo, em conjunto com o Museu Alberto Sampaio, na casa dos 300 mil euros. Assim, os resultados líquidos para esta região cifram-se nos 31 mil euros negativos, em média, por cada um dos bens patrimoniais tutelado que não seja identificado com um museu.

Do ponto de vista dos Recursos Humanos inseridos no setor do Património, estes caracterizam-se por uma especialização nas áreas técnicas relacionadas com o Património *tout court*, carecendo o setor de profissionais relativos a outras áreas, como as da gestão e da comunicação, o que origina um uso multifacetado dos recursos mais qualificados, uma vez que estes, quer por posição, quer por conhecimento prático, têm que colmatar as funções técnicas em falta. Numa dimensão de médio e longo prazo, o setor do Património poderá debater-se com um fenómeno de esvaziamento do conhecimento específico sobre cada bem patrimonial, fruto do congelamento das contratações na função pública, facto que torna mais difícil a transferência de conhecimento tácito. Ao nível privado, e excluindo casos singulares, a dimensão económica da exploração de um bem patrimonial não permite constituir uma equipa equilibrada de recursos humanos contendo todas as áreas necessárias à sua rentabilização a médio prazo, pelo que a escolha de contratação entre recursos com conhecimentos patrimoniais específicos e recursos com conhecimentos de gestão e comunicação coloca em risco o médio prazo desse empreendimento, aumentando, assim, a perceção generalizada que o Património não pode ter uma exploração privada e que os privados não têm interesse em o fazer.

No que toca à dimensão da análise do estado de conservação do Património em Portugal, existe uma carência de dados sistémicos e estruturados, ferramenta essa consagrada em legislação própria – planos regionais de intervenção prioritária -, sem a qual se torna difícil passar para além das meras apreciações impressivas e subjetivas. Contudo, não descurando as intervenções programáticas levadas a cabo pelo Estado Novo e, mais tarde, as decorrentes dum novo impulso dado pelas funcionalidades do regime que lhe sucedeu, a situação relativa ao estado de conservação dos imóveis classificados, embora longe do ideal, regista algumas mudanças significativas. A afetação de verbas comunitárias para obras de recuperação em monumentos - mesmo sob o enquadramento “turismo e cultura” e apesar de terem uma expressão minoritária ou de, muitas vezes, terem sido determinadas sem qualquer enquadramento numa política patrimonial consistente - permitiu a abertura dum novo horizonte e a adoção duma postura mais responsável, participativa e efetiva. Embora nos pareça que o estado de conservação, de uma forma geral e segundo os depoimentos recolhidos junto de *players* do setor, é assumidamente frágil, e que o Património afeto ao Estado está em situação relativamente melhor, torna-se extremamente ingrato, senão impossível, querer generalizar, ou querer particularizar. A este nível, cabe-nos propor metodologias expeditas para avaliação, como é o caso do Método de Avaliação do Estado de Conservação, apresentado no âmbito do Novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano, Lei nº 31/2012, de 14 de agosto, o qual poderia ser introduzido, se bem que de forma transformada, na análise do estado de conservação do Património, assim como as metodologias do HIA. Numa tentativa de operacionalizar estes métodos, e incluindo outros contributos, propõe-se uma metodologia de avaliação e acompanhamento que poderá servir de base de trabalho para uma futura implementação no terreno de um novo modelo que informe os PRIP's e seja capaz de fornecer dados atualizados e fidedignos. Da análise do único PRIP completo existente, o do Algarve, podemos constatar que para os 67 bens cadastrados estamos perante 46 a necessitar de intervenção, com maior ou menor profundidade, 33 dos quais públicos, com um orçamento de intervenção a rondar os 17 milhões de euros. Não nos cabe, aqui, extrapolar a partir destes dados para os 3836 bens patrimoniais constantes da lista de monumentos classificados, ficando o exemplo algarvio apenas como apontamento ilustrador do cenário do que poderá ser a realidade nacional.

Do ponto de vista económico o Património constitui uma vantagem competitiva absoluta, pela dificuldade de ser replicado noutra região com os mesmos atributos, e como tal é um importante aliado nas estratégias de desenvolvimento regional. O seu efeito pode sentir-se em múltiplos setores de atividade, desde o turismo à criação contemporânea, passando pelo Cinema e pela Arquitetura. Interrogamo-nos se, sem a riqueza patrimonial legada pelos nossos antepassados e as políticas da sua conservação, seria possível a um país da dimensão

de Portugal ter dois prémios Pritzker; ou seja, não serão as linguagens arquitetónicas portuguesas de certa forma dependentes do Património que Portugal detém? Ao nível da dimensão económica do Património, é-nos impossível fazer um cálculo para os 3836 monumentos por falta de dados para todos os elementos, ou para um conjunto representativo destes que pudesse permitir uma estimativa global, que não vã. Internacionalmente, o valor gerado pelo setor do Património situa-se numa duplicidade em que apenas entre 10% e 30% desse valor é diretamente referente, gasto ou produzido, no setor em si mesmo, caindo o restante, entre os 90% e os 70% do valor, nos setores adjacentes ou relacionados. Para Portugal, estimamos que este valor se situe numa divisão equitativa, 50% - 50%, pelos diversos estados setoriais de maturidade, tanto do Património como dos setores que normalmente recaem nestas categorias de apropriação de valor. A exemplo disso, veja-se a fraca utilização do Património para a criação de produtos (turísticos ou não) e a quase ausência da exploração dos benefícios que este poderá trazer a imagens corporativas. Esta divisão, em que uma elevada percentagem não é apropriada pelo Património, torna clara a necessidade de intervenção do Estado, uma vez que o ótimo social, que será sempre superior a estes valores gerados, só será atingido com os investimentos adequados e, os privados, por não se conseguirem apropriar da maior parte da renda gerada, têm um incentivo menor para atingir esse nível de investimento. A este fator junta-se a dimensão de bem público do Património, não exclusivo e não rival, e a sua característica inter-geracional, que aconselha a que os seus proveitos e custos sejam repartidos ao longo do tempo, algo que um privado não tem a possibilidade de fazer. Em termos de estimativa, poderemos dizer que os bens patrimoniais afetos ao Estado central, que fornecem elementos de fluxo financeiro, poderão ter um impacto económico anual situado num intervalo entre 20 e 100 milhões de euros, e que a Taxa Interna de Retorno de um investimento estruturado num bem patrimonial com relevância pública nacional se situa entre os valores de 10 e 16% para as rendas apropriadas e entre 15,5 e 26,9% para a globalidade do valor gerado.

Do ponto de vista social a função de mediação entre o presente e o passado, entre a história e a herança, é inegável, constituindo-se como um importante ativo na formação de uma identidade portuguesa e na construção do projeto europeu que não pode, nem deve, ser desgarrado das especificidades dos povos que o constituem. Acrescem ainda as potencialidades formativas, de transmissão de conhecimento e de cultura, enfim, de formação para a cidadania, que emanam do legado que constituem os bens patrimoniais.

Como conclusão permitimo-nos reforçar a necessidade imperiosa de uma produção fiável, sistémica e sistematizada de dados em todas as dimensões abordadas, bem como a melhoria

dos mecanismos de comunicação interna e externa, o que valorizará a dimensão central do Património enquanto garante de autenticidade e, portanto, enquanto fator diferenciador e ativo económico central numa estratégia de crescimento *inter pares* como é a realidade europeia.