



PARECER DA APOM

Projeto de decreto-lei que visa aprovar o regime jurídico de autonomia de gestão dos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos, serviços dependentes da Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e das DRC.

NOTA PRÉVIA

O projeto de Decreto-Lei foi analisado por todos os elementos dos Órgãos Sociais da APOM e por entidades profissionais do setor da museologia, da economia e da área jurídica para o património.

A APOM – Associação Portuguesa de Museologia - tem, em primeiro lugar, a agradecer o facto de lhe ter sido dada oportunidade de se pronunciar sobre o conteúdo do diploma que pretende em breve ver-se aprovado e pelo qual se pretende instituir um “novo regime jurídico de autonomia de gestão dos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos”.

Consideramos muito positiva a vontade de alteração da quase total anomia vigente na maior parte das instituições culturais Portuguesas e, encaramos a questão da gestão democrática e profissional como uma realidade que deve contribuir, cada vez mais, para o abandono dos constrangimentos tradicionais de um modelo organizacional fechado sobre si próprio e, se passem a olhar os museus e o património de uma outra perspetiva – a gestão voltada para o exterior, centrada nas pessoas (equipas e públicos) e na sociedade contemporânea. Em nosso, entender, no entanto, este processo só se poderá compreender num modelo de aquisição de competências e investimento em formação adequada e paradigmas consistentes para gerir o património.



Pretende a APOM com este Parecer, ser uma parte da solução e contribuir para encontrar o caminho que reflita as reais necessidades dos museus portugueses, continuando disponível para a continuação, a cada momento, do debate e da reflexão conjuntas.

O Parecer da APOM, que assume forma sumária, apresenta-se como uma série de questões a cada uma das secções do diploma, cuja estrutura reflete, seguida de uma conclusão composta por uma opinião de carácter genérico.

PREÂMBULO

A proposta, tal como enunciada no Preâmbulo, parece enfermar de um entendimento pouco claro acerca do lugar que as instituições visadas assumem na sociedade, e que a invocação da “legislação atual de enquadramento da política de proteção e valorização do património cultural” não logra contemplar em toda a sua amplitude.

Bastará a simples referência aos pontos 15 e 16 da “Recomendação sobre a proteção e a promoção dos museus e coleções, de sua diversidade e de sua função na sociedade”, exarada pela UNESCO em 2015, para invocar uma ideia mais ampla das virtualidades do património em causa e, por conseguinte, para obter um sentido mais consistente da política pública que se pretende implementar.



Artigo 1.º - Objeto

Seria de esclarecer a razão justificativa sobre a opção de juntar na proposta de regime de autonomia de gestão realidades tão diversas como Museus, Monumentos, Palácios e Sítios Arqueológicos, dado que os primeiros obedecem à Lei-Quadro dos Museus Portugueses e os sítios e monumentos têm regimes jurídicos próprios.

Artigo 2.º - Âmbito

Idem

Artigo 3.º - Princípios gerais

A principal questão que se coloca neste artigo é perceber a sua articulação com os princípios da política museológica nacional expressa na Lei-quadro dos Museus Portugueses.

Qual o motivo tomado em consideração para a ordem das alíneas? Por acaso a alínea d) é menos importante que a alínea c) quando diz respeito precisamente às ações e atividades museológicas?

Artigo 4.º - Organização

Não está clara a definição do que significa uma unidade orgânica compósita nem quais os critérios para a sua constituição. Será fundamental saber qual das partes é dominante e porquê?



Questionamos ainda qual o critério hierárquico para se atingir estas unidades compósitas e quem define ou definiu os conteúdos dos critérios mencionados nas alíneas a) a e) do número 3 e quais os fundamentos?

Artigo 5.º - Unidades orgânicas

Como podem ser alteradas as unidades orgânicas compósitas quando estas realidades são criadas por decreto-lei?

Em relação às unidades orgânicas será importante proceder a uma avaliação do impacto (em termos económicos, recursos humanos e outros) que permita avaliar o contributo ou a importância do museu enquanto entidade geradora de emprego, remunerações, receitas fiscais que são geradas para o Estado e para o PIB.

Este exercício deveria ser feito antes da entrada em vigor deste diploma e da autonomia de gestão dos museus e no final do primeiro ano de implementação para perceber a dinâmica.

Artigo 6.º - Unidades orgânicas singulares

Porquê e quais as consequências da equiparação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º se restringir aos efeitos remuneratórios? Não são efetivamente diretores intermédios de 1.º e 2.º grau?

Artigo 7.º - Unidades orgânicas compósitas

Qual a razão por que não se define um estatuto próprio para o Diretor do Museu Nacional de Arte Antiga e se acaba com a estranha situação de ser Subdiretor da DGPC sem o ser efetivamente?



Quais os critérios para juntar:

- O Museu Nacional de Arqueologia com o Mosteiro dos Jerónimos e a Torre de Belém?
- O Museu D. Diogo de Sousa, o Museu dos Biscainhos com o Mosteiro de São Martinho de Tibães, em Braga?

Artigo 8.º - Gestão por objetivos

São mencionadas neste artigo as funções museológicas e de salvaguarda patrimonial como forma de aferir o cumprimento do princípio da gestão por objetivos. Referem-se às funções museológicas do artigo 7.º da Lei-quadro dos Museus? Qual a diferença em relação ao previsto na alínea d) do artigo 3.º desta proposta de diploma?

Qual é o conteúdo e o que são legalmente as “funções de salvaguarda patrimonial”? Trata-se de um novo conceito a par das funções museológicas? Estas funções de salvaguarda estão reguladas na Lei 107/2001, de 8 de Setembro? Bastará dizer que são as consagradas na lei?

Para clarificar dúvidas, tomemos o seguinte exemplo: em relação ao Museu de Arqueologia, Torre de Belém e Jerónimos como se aplicam as funções museológicas e as chamadas funções de “salvaguarda patrimonial” considerando que esta unidade orgânica compósita junta um museu e património construído?

Sendo estas funções as que estão previstas no “contrato plurianual de gestão” não se deveria densificar, com rigor, quais são essas funções, que parecem essenciais para definir o referido contrato?



Artigo 9.º - Autonomia de gestão

A autonomia de Gestão não pode significar demissão do Estado das suas funções de real apoio aos museus, pelo reconhecimento efetivo do serviço que prestam à sociedade e à salvaguarda de um património comum e à inclusão.

Permanece a dúvida relativamente à articulação da autonomia de gestão dos museus com o facto de se manterem na dependência da DGPC e das DRC como afirmado no Preâmbulo.

O previsto neste artigo coloca ainda as seguintes questões:

- O que é uma “afetação global de meios”?
- Qual é, com rigor jurídico-financeiro, o conceito de “autofinanciamento”?
- Órgão de gestão e diretor são a mesma realidade. Porquê a utilização de dois conceitos diferentes?
- Em que medida o conceito de “consignação do produto de receitas” é compatível com a Lei de Enquadramento Orçamental?
- Qual o período temporal em que tem de se aprovar o plano de atividades em função do período temporal para aprovar o orçamento?
- O n.º 6 prevê a transição de saldos. Será uma exceção ao regime geral da contabilidade pública? Será suficiente esta redação para alcançar a transição de saldos?
- Na prática, e observando as unidades orgânicas referidas no diploma, quais serão os exemplos em que o legislador pensou sobre as receitas próprias no âmbito do artigo 9.º?
- Atendendo à equiparação só para efeitos remuneratórios como se aplica a competência geral?
- Porquê remeter para uma futura definição? Será que os montantes podem ser definidos pelo contrato de gestão, derrogando a lei geral?



- Terá de se publicar outro decreto-lei porque é matéria de reserva de lei e não de regulamento?
- É o contrato de gestão que inclui, em si, a delegação de poderes ou este representa um ato autónomo?
- O que quer significar “execução” e “operacionalização” do plano de atividades e orçamento? Qual o conteúdo destes conceitos?

Artigo 10.º - Contratos plurianuais de gestão

O artigo 10.º refere que a “minuta” dos contratos plurianuais será aprovada por portaria do Ministro da Cultura no prazo de 30 dias contados a partir da entrada em vigor do diploma. Sendo esta minuta um elemento essencial do regime que se pretende aprovar, seria decisivo para a apreciação do diploma conhecer o projeto de portaria que fixará “a minuta dos contratos plurianuais de gestão”.

Como conciliar este contrato plurianual de gestão com o modelo anual de gestão da tutela (DGPC e DRCs)?

Artigo 11.º - Consignação de receitas

Em primeiro lugar, importaria verificar quais são os museus que são autossuficientes de acordo com o projeto. Em segundo lugar, quais as regras financeiras e contabilísticas a aplicar. E em terceiro lugar, importa perceber quem nos museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos fará a gestão dos fundos europeus, para além de assegurar as novas funções administrativas decorrentes da aplicação do diploma.



Refira-se ainda a preocupação com o facto de sabermos que são apenas os Jerónimos, a Torre de Belém e os Mosteiros da Batalha, Alcobaça e Tomar, e os Museus dos Coches e do Azulejo que mais contribuem para as receitas próprias da DGPC, correndo-se o risco dos demais museus ficarem com a autonomia de gestão reduzida por escassez de receitas.

Artigo 12.º- Documentos de prestação de contas

Artigo 13.º Protocolos de colaboração

Gostaríamos de esclarecer qual a natureza jurídica dos “Protocolos de Colaboração” previstos no artigo 13.º: serão contratos interadministrativos previstos no Código dos Contratos Públicos?

Será conveniente celebrarem-se “protocolos de colaboração” com entidades internacionais públicas ou privadas sem aprovação da Direção-Geral do Património Cultural ou mesmo do Governo?

Qual é o conceito de “estabelecimento de ensino e outros”?

Artigos 14.º Diretor/A

Gostaríamos de ver plasmadas no diploma as questões de género que são tomadas em consideração, por exemplo, no Referencial Europeu das Profissões Museais do ICTOP-ICOM.



É referido que em caso de incumprimento comprovado do contrato de gestão, em “despacho fundamentado”, pode determinar-se “o término da comissão de serviço do diretor da unidade orgânica”. Como se adapta este poder, que parece original, com o estabelecido no Código do Trabalho em Funções Públicas? E através de que procedimento se averigua o “comprovado incumprimento”?

Artigo 15.º - Competências do/A diretor/A

Destacamos o foco dado às responsabilidades financeiras e de gestão do/a diretor/a ficando por esclarecer qual a responsabilidade que assume relativamente às competências e funções museológicas. Estas são assumidas, no caso das unidades compósitas, pelo/a diretor/a adjunto/a? E nas unidades orgânicas singulares?

Artigo 16.º - Área de recrutamento do diretor/A

Não se percebe a razão do concurso internacional e muito menos o requisito de licenciatura sem qualquer especificação relativa às competências e formação em museologia ou estudos do património e gestão cultural.

Tememos ser esta opção lesiva dos interesses dos profissionais das áreas da museologia e património, que as nossas universidades têm qualificado nos últimos anos.

Basta ver a página web da DGPC, que refere 38 instituições de ensino superior em Portugal que dão formação graduada e pós graduada em mais de uma centena de programas, nas áreas da Gestão e Programação do Património Cultural, Estudos do Património, Museologia, Museografia, Gestão cultural, Conservação e Restauro, Planeamento e Promoção da Cultura etc.



A manter-se o concurso internacional, parece-nos indispensável que seja garantido que os candidatos possuam conhecimentos da cultura e língua nacional.

Artigo 17.º - Seleção e provimento

De novo, o articulado transmite a sensação que os especialistas em museologia ou estudos do património e gestão cultural, ficarão arredados do processo de seleção dos/as diretores/as dos museus portugueses.

Artigo 18.º - Conselho geral

Deveria fazer parte deste Conselho Geral, por inerência, o Presidente da Associação de Amigos de cada Museu, quando existir.



OBSERVAÇÕES FINAIS

Da análise do documento e da síntese de opiniões e pareceres solicitados pela APOM a diversos profissionais associados, concluímos que o diploma:

- Apresenta inconsistências do domínio do Direito: hierarquia das leis, conflito de leis/articulação com outras leis
- Inexistência de pressupostos básicos: demonstração do conhecimento da realidade dos museus e, assim incoerência em relação ao enunciado do preâmbulo;
- Proposta feita “de cima para baixo”;
- Caráter “economicista” da proposta: valor social e cultural vs. valor puramente económico; serviço público “quase privatizado” vs. demissão de uma DGPC cuja presença não se pressente, sobressaindo mais pela ausência que pelo seu contrário;
- Inexistência de uma cabal regulação/garantia/fiscalização (pelo menos, não está expressa);
- Por todas as razões apontadas anteriormente, consideramos que o documento não teve em conta uma avaliação profunda da realidade atual das instituições culturais em causa;
- Omissões no que respeita a critérios, função do Estado, interpretação e especificação de conceitos
- Perigo de criação de desigualdades e de acentuação de disparidades, entre os museus;
- O documento parece centrar-se fundamentalmente na questão da gestão pura e dura, em termos de potenciar receitas, como se de uma empresa se tratasse, mas não enfatiza o cerne da missão do museu de conservar, estudar, divulgar, para o público, cumprindo assim a sua missão social, como vem definida na Recomendação sobre a proteção e a promoção dos museus e coleções, de sua diversidade e de sua função na sociedade” da UNESCO 2015 e na Lei-quadro dos Museus portugueses;



- O diploma é omissivo no método de seleção do diretor/a adjunto/a, assim como, nas suas competências;
- O diploma é omissivo na definição de um Quadro de pessoal básico (consignado na Lei-quadro dos Museus);
- É omissivo na constituição do Conselho Geral que deixa aberto à sua constituição por convite sem critérios definidos;
- É omissivo relativamente à relação dos Museus com as Universidades e os Cursos (especializações, pós-graduações, mestrados, doutoramentos) de Museologia, Conservação e restauro, Gestão Cultural, Estudos Patrimoniais, Ciências da Informação de onde deveriam ser recrutados os quadros de pessoal;
- É omissivo relativamente à própria função do Estado (governo central) e ao seu papel na Museologia Portuguesa.

A Direção da APOM

Lisboa, 25 de Julho 2018