

ARQUEOLOGIA & História



Revista da Associação dos Arqueólogos Portugueses | Volume nº55 | 2003

Neolitização em Portugal

O público e o privado na
arqueologia portuguesa

Salvaguarda e valorização
de sítios arqueológicos



Titulo
Arqueologia e História

Volume
55

Edição
Associação dos Arqueólogos Portugueses
Largo do Carmo, 1200-092 Lisboa
Tel: 21 346 04 73 · Fax: 21 324 42 52
e-mail: associacao.arqueologos@clix.pt

Direcção
José Morais Arnaud

Coordenação
Paulo Almeida Fernandes

Projecto gráfico
oficina de design Nuno Vale Cardoso Et Nina Barreiros

Impressão
Publidisa

Tiragem
350 exemplares

© Associação dos Arqueólogos Portugueses
ISSN
972/9451-39-7

Solicita-se permuta
Exchange wanted

Ao artigos publicados nesta revista são da exclusiva
responsabilidade dos respectivos autores

Conflito, mediação e regulação de interesses na “Arqueologia Preventiva”

António Carlos Silva¹

Por formação ética e ideológica a “geração” de arqueólogos em que me reconheço, saída das Universidades nos anos 70 em pleno processo da convulsão social subsequente à “Revolução de Abril”, tem alguma dificuldade em olhar o património arqueológico por uma perspectiva que não passe pela sua inalienável qualificação enquanto bem público. Esse mesmo substracto conceptual deu suporte ao princípio definido no Artigo 36.º da Lei 13/85, a primeira lei de bases sobre a salvaguarda do património cultural português aprovada pelo Estado democrático e que estabelecia, preto no branco, que *“Os bens arqueológicos, móveis ou imóveis, são património nacional”*². Ainda que tal formulação nos parecesse então, enquanto cidadãos e arqueólogos, inequívoca e objectiva, rapidamente nos daríamos conta, na inevitável interpretação multiespectral dos juristas, que afinal aquele princípio estava carregado de imprecisão o que, por outras palavras, o tornava quase automaticamente um alarde inútil³. Ainda assim, embora amputado naquele alcance geral e universal, o tal princípio, tão impreciso quanto desnecessário em tão doutas opiniões, teimou em manter-se na última versão da Lei de Bases do Património Cultural, a lei 107/2001, cujo artigo 74.º reza assim: *“Os bens provenientes da realização de trabalhos arqueológicos constituem património nacional”*.

Naturalmente, apesar de simples arqueólogos, não ignorávamos que, pela sua natureza material, estes bens “públicos” ou “nacionais” se localizavam quase sempre num qualquer meio privado (uma propriedade rústica ou urbana no caso de bens imóveis, ou uma colecção particular no caso de bens móveis) e que dessa situação poderiam decorrer conflitos de interesses que era necessário precaver e regular através de legislação de desenvolvimento, coisa que nunca veio a acontecer, como aliás se verificaria em muitos outros princípios estabelecidos pela Lei 13/85.

Convém, no entanto, não esquecer que daquele princípio aparentemente “estatizante”, decorria desde logo uma contrapartida de responsabilização do Estado. Ao considerar-se o “património arqueológico” na sua generalidade como património nacional, ao contrário do que sucedia com outros bens patrimoniais, nomeadamente o

património arquitectónico não classificado, assumia-se que a respectiva salvaguarda, competia antes de mais à Administração Pública. Esta deveria zelar pela respectiva protecção, particularmente nos casos em que aquele património comum pudesse ser posto em causa por interesses particulares. A criação poucos anos antes, em 1980, dos primeiros serviços públicos de Arqueologia, ainda que pressionada pelo acumular de situações concretas de destruição de importantes vestígios arqueológicos, já então com grande repercussão mediática, era o corolário lógico daquela filosofia⁴. Se os bens em causa eram considerados "nacionais", competia de facto ao Estado assumir o ónus do seu estudo e salvamento (como então se dizia), devendo os particulares absterem-se de qualquer acto consciente que os pudesse destruir e, quanto muito, facilitarem a respectiva salvaguarda. A criação dos *Serviços Regionais de Arqueologia* enquadrou-se directamente naquela perspectiva, assumindo-se como um instrumento do Estado destinado a cumprir um designio considerado como uma responsabilidade e uma obrigação da Administração Pública.

Naturalmente, muita coisa mudou nas duas últimas décadas. O contexto político-ideológico que enquadrava e legitimava aquela perspectiva fortemente intervencionista do Estado, desapareceu nas suas formas mais radicais e foi-se adaptando, com mais ou menos "nuances", ao avanço conjuntural das correntes neo-liberais. As políticas orçamentais cada vez mais restritivas da Administração Pública, condicionadas pela "ditadura" da globalização económica, trouxeram ou justificaram limitações crescentes na capacidade efectiva de actuação do Estado em muitos domínios socio-culturais, antes considerados como deveres ou obrigações inalienáveis do Estado. Por outro lado, o progresso teórico da própria disciplina, viria a abrir caminho para concepções de "património arqueológico" cada vez mais abrangentes mas necessariamente mais difusas, contribuindo igualmente para uma certa "desmaterialização" dos bens arqueológicos, entendidos cada vez mais como um "recurso cultural ou científico" cuja salvaguarda passa antes de mais pelo "registo"⁵ e menos pela preservação e legação às gerações futuras. Tal não impediu, no entanto, que em flagrante contradição, o

próprio Estado viesse a aceitar, directa ou indirectamente (através da legislação comunitária ou as convenções internacionais que foi assinando) cada vez maiores exigências metodológicas no domínio da salvaguarda dos bens arqueológicos ao mesmo tempo que, subrepticamente, se descartava de responsabilidades quanto à respectiva concretização prática.

Estas e outras circunstâncias trouxeram, inevitavelmente, para a ordem do dia do debate arqueológico, a temática da interacção "público/privado", que afinal dá o mote à presente reunião da AAP. Mas tal interacção pode, naturalmente, revelar-se em âmbitos muito diversificados que, simplificando, poderíamos resumir em três categorias:

- *a já velha e mal resolvida questão da propriedade efectiva dos bens arqueológicos, quer os provenientes de achados ocasionais, quer os resultantes da actividade arqueológica (assunto abordado na Mesa Redonda "A quem pertence o património?", promovida pelo Centro de Arqueologia de Almada em Junho de 2001);*

- *as recentes propostas de abertura à sociedade civil em geral e à iniciativa privada em particular, da gestão dos bens arqueológicos, nomeadamente a concessão de exploração turística de sítios arqueológicos propriedade do Estado (vide Revista ERA-Arqueologia, nº 4, Dezembro 2001);*

- *ou por fim, e em especial, o grande incremento da prática da chamada "arqueologia preventiva" que finalmente parece ter conquistado um lugar próprio no âmbito das actividades do planeamento e gestão territorial mas que hoje é quase exclusivamente assegurada pelo sector privado emergente, com algumas vantagens mas também com inegáveis limitações.*

Virá pouco a propósito do tema que nos propusemos abordar, desenvolver os dois primeiros aspectos, ainda que valha a pena tecer sobre eles breves considerações. Mais do que nunca, escudando-se no neo-liberalismo dominante, e apesar de esforços ocasionais das instituições responsáveis (IPPAR, IPA ou IPM), o Estado reconhecendo afinal o direito à titularidade privada dos bens arqueológicos móveis ou imóveis mas sem capacidade de exigir a respectiva conservação, não manifesta interesse na respectiva aquisição mesmo que esteja em

causa, a salvaguarda de valores excepcionais. Por sua vez, da parte dos particulares, são cada vez mais descaradamente assumidos, com a complacência da sociedade se não mesmo das instituições, posicionamentos inequivocamente especulativos, procurando retirar dividendos socialmente injustos face à mínima demonstração de interesse público por bens arqueológicos, até então ignorados, se não mesmo totalmente desprezados pelos respectivos detentores. Já no que respeita à eventual gestão privada de bens arqueológicos, independentemente da respectiva titularidade, vale a pena discutir o assunto, ainda que as perspectivas de um verdadeiro mercado neste domínio nos pareçam ainda muito distantes. Uma coisa é vender 50% da ENATUR entregando à iniciativa privada a "gestão/exploração" de algumas dezenas de monumentos nacionais, já transformados (nem sempre da maneira mais adequada) em unidades hoteleiras de luxo. Outra coisa seria "conceder", obedecendo aos exigentes princípios e convenções da conservação arqueológica, a gestão de sítios ou monumentos cuja única fonte de receita provirá da sua visita pública. Se o Estado (o contribuinte) estiver disposto a pagar a diferença da factura, é natural que o mercado se mostre interessado na oportunidade do negócio...

Já no que respeita à "arqueologia preventiva", no entanto, a realidade actual ultrapassou as previsões mais ousadas que poderiam ter sido feitas há pouco mais de uma década, existindo hoje de facto um verdadeiro mercado de prestação de serviços arqueológicos. Não estaremos, porém, perante a resposta a uma necessidade cultural claramente intuída pela sociedade mas, sobretudo, perante uma exigência técnico-administrativa, tendencialmente burocratizada e cujos benefícios ou resultados nem sempre são completamente evidentes. Apesar das reservas e dos perigos vários, esta actividade emergente abre novos e amplos espaços de intervenção (inventário e planeamento territorial, avaliação e minimização de impactes, acompanhamento de obras ou escavações de salvamento) conferindo um inesperado poder e visibilidade social à disciplina no seu todo. Tal expansão acarreta, em contrapartida, inevitáveis conflitos de interesse, exigindo a definição clara e objectiva

de regras ou códigos de conduta para os diversos intervenientes e, naturalmente, a criação de estruturas credíveis de mediação ou regulação. Não estamos de facto frente ao binómio simplista do interesse privado *versus* o interesse público, mas sim perante uma teia de interesses e valores multipolares (culturais, sociais, ambientais, económicos, etc...) passíveis das mais variadas fórmulas e arranjos no momento da decisão política.

Com efeito, serão as leis do mercado, da concorrência e do lucro, adequadas às exigências de uma actividade que, para se justificar socialmente, necessita de ir muito além da simples e imediata prestação de um serviço técnico? Não haverá a tentação neo-liberal de reduzir a Arqueologia a algumas vertentes mais lucrativas, como a da "arqueologia preventiva", ou por outras palavras a "arqueologia da remoção dos obstáculos que limitam as obras"? A resposta estará algures no meio, articulando a iniciativa dos profissionais de arqueologia, não obrigatoriamente numa base empresarial, com uma forte intervenção pública de promoção e apoio à integração científica e cultural do conhecimento arqueológico que, apesar do aparente desenvolvimento, não passa muitas vezes dos relatórios ilegíveis impostos pela burocracia.

A concretização de uma tal política não é fácil e, mesmo quando procuramos exemplos ou paralelos de outros países europeus, encontramos respostas muito variadas, como acontece nos países do Norte da Europa, em parte dos estados alemães ou na Grécia, mantêm-se modelos estatizantes, decorrentes de fortes tradições intervencionistas, mas noutros países europeus, tal como em Portugal, muita da actividade arqueológica "preventiva" é já realizada por empresas privadas. O caso francês, país com forte tradição de intervenção estatal em "Arqueologia de Salvamento", atravessado por recente e vivíssimo debate político-social, é bem ilustrativo das perplexidades que hoje se nos deparam. Até 1973, a arqueologia de salvamento era executada pelas velhas circunscrições arqueológicas (tal como aconteceu em Portugal, entre 1980 e 1990, com a experiência dos serviços regionais de arqueologia). De 1973 a 2001, procurando ultrapassar as limitações administrativas do Estado e face ao incremento das neces-

sidades neste domínio, o Estado cria uma instituição paralela (AFAN- Association pour les fouilles archéologiques nationales) que, apesar do respectivo estatuto, dependia totalmente da Administração Pública, acabando por sofrer dos mesmos problemas e estrangulamentos. Em 2001, num contexto político neo-liberal, depois da extinção da AFAN e da tentativa gorada de entrega desta actividade à iniciativa privada, foi criado o INRAP (Institut National de Recherches Archéologiques Préventives) que manteve a exclusividade da actividade arqueológica de salvamento. Como novidade, a lei que instituiu o INRAP, criou uma "taxa" proporcional a ser paga pelos promotores públicos ou privados, cujos projectos representassem uma ameaça ou risco sobre o património arqueológico. A "taxa" não é entendida como um pagamento de um serviço concreto de "arqueologia preventiva" mas como um imposto geral que contribuirá não só para as actividades imediatas da salvaguarda, mas também para a investigação e valorização patrimonial.

Esta dicotomia entre as exigências da salvaguarda, (garantida hoje em dia pelas obrigações dos promotores e empreiteiros e resolvida no terreno pelos prestadores de serviços arqueológicos) e as necessidades da Arqueologia, enquanto actividade antes de mais científica é, talvez, o maior drama da actual situação da Arqueologia portuguesa. Escava-se hoje praticamente um pouco por todo o lado, acumulam-se registos e observações, amontoam-se materiais arqueológicos sem destino aparente, sem que em contrapartida ao nível científico, nas suas múltiplas vertentes se vejam os resultados esperados. É certo, que estes problemas não decorrem apenas do modelo organizativo. Algumas circunstâncias conjunturais concorrem também para aquele fraco desempenho. A debilidade financeira e organizativa da maior parte das "empresas", vivendo do emprego precário, a total ausência de regulação ou fiscalização (séria) da actividade empresarial neste domínio ou ainda, independentemente da experiência dos profissionais envolvidos, a ausência de "standards" mínimos de actuação estabelecidos e fiscalizados por uma verdadeira entidade licenciadora. Tal cenário torna praticamente impossível o salto qualitativo entre uma simples prestação de um

serviço técnico e a produção de conhecimento científico, supostamente inerente à actividade arqueológica em geral. Daí, ao rebaixamento dos níveis técnicos para responder à concorrência de preços ou à manipulação ou instrumentalização dos dados para obter dividendos ou contrapartidas menos claras, vai um passo muito pequeno mas extremamente grave no caso de ser dado.

Em conclusão, podemos afirmar que a "arqueologia preventiva" é hoje em Portugal uma actividade com alguma pujança mas completamente desregulada, vivendo apenas de alguns princípios legais muito genéricos, carecendo de regulamentação, e de práticas avulsas não standardizadas. Vive-se à força de muito voluntarismo, por vezes com o apoio fácil (porque a polémica vende) da comunicação social e algumas exigências cegas, por vezes abusivas, por parte dos serviços de tutela. É óbvio que a salvaguarda do património arqueológico passará sempre pelo inevitável confronto com outros interesses sociais e económicos, uns mais legítimos que outros. Mas para a Arqueologia poder participar em pé de igualdade nesse processo negocial cada vez mais duro e complexo, tem de ser capaz de ir além da simples ainda que pontualmente eficaz estratégia do *lobing*, com o fácil e volúvel apoio mediático. Antes de mais, organizando-se, credibilizando-se e defendendo-se profissionalmente. Depois, colaborando com a Administração competente na definição de regras claras que traduzam inequivocamente os princípios da "Convenção de Malta" ou da própria Lei de Bases do Património Cultural (coisa que actualmente está muito longe de acontecer). Finalmente, sem pôr em causa o interesse e a necessidade do desenvolvimento de um empresarial sólido e competente ao nível da complementaridade da prestação de diversos serviços arqueológicos, exigir que o Estado não se refugie oportunisticamente numa mera posição neo-liberal de regulação ou fiscalização da actividade arqueológica, como se esta fosse mais uma actividade comercial...

Com efeito, a Arqueologia é antes de mais e acima de tudo uma actividade que apenas se justifica se assumida enquanto "Ciência". Se promovida ou financiada apenas numa base comercial, é óbvio que jamais será

capaz de realizar as mais valias necessárias indispensáveis ao pleno desenvolvimento das suas responsabilidades sociais no domínio cultural e científico e então será uma mera perda de tempo e de recursos. Daqui decorre que ao Estado competirão sempre, nos termos constitucionais e legais, deveres inalienáveis em relação ao património arqueológico. Seja nos campos da formação e da educação, seja nos da promoção e apoio à investigação, seja finalmente nos da gestão e salvaguarda.

Notas

¹ Arqueólogo, IPPAR, Direcção Regional de Évora

² Por mais que isso possa hoje espantar leitores mais jovens, é bom recordar que tal Lei, incluindo este princípio tão "esquerdista", foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República, acolhendo algumas sugestões e contributos da então Comissão Nacional Provisória de Arqueologia, órgão consultivo que funcionava junto do IPPC (Instituto Português do Património Cultural).

³ O jurista João Martins Claro, na Mesa Redonda "A quem pertence o património" organizada em 2001 pelo Centro de Arqueologia de Almada e reportada em CD-ROM anexo ao nº10 (II Série) da revista *Almadan*, comentando este artigo afirmou "Em termos jurídicos, não sei o que é 'património nacional'"

⁴ A criação dos Serviços Regionais de Arqueologia (DL 403/80), enquanto únicos serviços regionalizados do também então instituído IPPC surgiu em boa parte como resposta ao impacto mediático provocado por perdas irreparáveis dos vestígios de "Bracara Augusta" verificadas na segunda metade dos anos 70 face à rápida e descontrolada expansão urbanística de Braga.

⁵ "Aos bens arqueológicos será desde logo aplicável, nos termos da lei, o princípio da conservação pelo registo científico." Artº75 da Lei 107/2001, Lei de Bases do Património Cultural



Associação
dos Arqueólogos
Portugueses