

CULTU
RAL
PATRIMÓNIO E
PAISA
GÍSTICO

POLÍTICAS, INTERVENÇÕES
E REPRESENTAÇÕES

PAULO CARVALHO
JOÃO LUÍS J. FERNANDES

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

PATRIMÓNIO CULTURAL E ESTRATÉGIAS
DE DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL:
BALANÇO E NOVAS PERSPETIVAS⁹

1. Património cultural: preocupações, orientações e tendências evolutivas

As investigações e as publicações científicas de cariz geográfico sobre o património cultural refletem duas tendências evolutivas principais e configuram duas perspetivas de análise complementares: por um lado, a integração do património no contexto da regulação do uso do solo, ou seja, o património como condicionante dos instrumentos de planeamento territorial; por outro lado, a utilização do património cultural como recurso para o desenvolvimento territorial, em áreas de intervenção muito diversas mas em geral vinculadas a processos de requalificação, revitalização e dinamização.

Pretende-se, com a presente reflexão, constituir uma ponte entre estes dois domínios de análise e enfatizar, de forma mais aprofundada, a inclusão do património cultural nas estratégias de desenvolvimento territorial.

Em matéria de salvaguarda e valorização do património cultural as últimas décadas do século XX foram marcadas por um conjunto relevante de preocupações patrimoniais vertidas em documentos orientadores e quadros de expressão normativa que cruzam as escalas internacional e nacional.

⁹ Revisto e atualizado a partir do texto com o mesmo título publicado nas *Atas do X Coloquio Internacional de Geocrítica* (org. Mercedes Arroyo *et al.*, Universidad de Barcelona, 2008, 14 pp.).

1.1 Contexto internacional

A normativa internacional sobre património cultural, vertida em largas dezenas de documentos (convenções, resoluções, recomendações e outros atos), onde se destaca o papel de instituições como, por exemplo, a UNESCO, o Conselho da Europa e o ICOMOS), permite fixar as principais tendências evolutivas neste domínio, a saber: crescimento e alargamento do campo patrimonial; importância crescente das dimensões imateriais e dos ambientes rurais e vernaculares; valorização do contexto paisagístico; vinculação ao território e aos cidadãos; atribuição de maior responsabilidade ao poder local; reconhecimento do valor inestimável da educação patrimonial.

Aos Estados nacionais, por via da sua participação nas decisões das principais organizações internacionais, compete transpor para a legislação interna e integrar nas políticas sectoriais as orientações e tendências evolutivas que marcam esta matéria.

1.2 Escala nacional: o exemplo de Portugal

No caso de Portugal, o reconhecimento da salvaguarda e valorização do património cultural como atribuição do Estado teve como referência normativa mais relevante, até ao final do século XX, a Lei do Património Cultural Português (Lei nº 13/85, de 6 de julho). A base conceptual deste diploma reflete a importância da classificação dos bens imóveis no sentido de distingui-lo pelo seu valor histórico, cultural ou estético, e garantir a sua conservação e fruição pela comunidade, conferindo-lhe uma proteção legal e um estatuto privilegiado.

Dois anos depois, a Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de abril), no artigo 17.º, identifica a paisagem e o património natural e construído como componentes que “definem, no seu conjunto, o quadro específico de vida, onde se insere e de que depende a atividade do homem”, e no artigo 20.º, estabelece que o “património natural e construído do País, bem como o histórico e cultural, serão objeto de medidas especiais de defesa, salvaguarda e valorização, através, entre outros, de uma adequada gestão de recursos existentes e planificação das ações a empreender numa perspetiva de animação e utilização criativa”. No âmbito dos objetivos e medidas o diploma consagra, entre outros, o reforço das ações e medidas de defesa e recuperação do património cultural, quer natural,

quer construído, assim como preconiza a proteção e valorização da paisagem como unidade estética e visual (Carvalho, 2005).

Apesar destes contributos, persistiram indefinições políticas (como a falta de regulamentação da Lei nº 13/85) e ações contraditórias e penalizantes para o património (e a qualidade de vida dos cidadãos) nomeadamente decisões relacionadas com processos de urbanização.

A transição do milénio é contemporânea de um novo regime de proteção e valorização do património cultural português. As suas finalidades, enquanto tarefa fundamental do Estado e dever dos cidadãos, são: “incentivar e assegurar o acesso de todos à fruição cultural; vivificar a identidade cultural comum de Portugal e das comunidades regionais e locais a ela pertencentes e fortalecer a consciência da participação histórica do povo português em realidades culturais de âmbito transnacional; promover o aumento do bem-estar social e económico e o desenvolvimento regional e local; defender a qualidade ambiental e paisagística” (Lei nº 107/2001, de 8 de setembro).

Nos termos do novo quadro jurídico, o património cultural é constituído por todos os bens (materiais e imateriais) que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objeto de especial proteção e valorização, mas, também, quando for caso disso, os respetivos contextos que, pelo seu valor de testemunho, possuam com aqueles uma relação interpretativa e informativa”. “O interesse cultural relevante, designadamente histórico, paleontológico, arquitetónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico dos bens que integram o património cultural reflectirá valores de memória, antiguidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade” (Lei nº 107/2001, de 8 de setembro).

Ainda segundo este diploma, são definidas categorias de proteção dos bens imóveis e móveis: os primeiros podem pertencer às categorias de *monumento*, *conjunto* ou *sítio* e os segundos, entre outras, às seguintes categorias: património arqueológico, arquivístico, áudio-visual, bibliográfico, fonográfico e fotográfico. De igual modo são considerados os bens imateriais tais como as “expressões orais de transmissão cultural e os modos tradicionais de fazer, nomeadamente as técnicas tradicionais de construção e de fabrico e os modos de preparar alimentos” (Lei nº 107/2001). O nível de proteção é definido em função do interesse nacional, público ou municipal dos bens a classificar.

A nova lei do património cultural português alicerça-se num conceito alargado, abrangente e multidimensional que envolve diferentes manifestações de património cultural, e reflete as principais tendências internacionais e os compromissos assumidos pelo Estado neste domínio. A defesa da qualidade ambiental e paisagística é consagrada mediante a definição de outras formas para assegurar que o património cultural se torne um elemento potencializador – e também da coerência das categorias que o integram. Neste particular, a legislação obriga os diversos níveis de organização (pública) do país a promover a adoção de providências tendo em vista a recuperação de centros históricos e outros conjuntos urbanos, aldeias históricas, paisagens, parques, jardins e outros elementos naturais, arquitetónicos ou industriais integrados na paisagem. De igual modo relevante é a participação dos cidadãos interessados na gestão efetiva do património cultural, assim como o reconhecimento da importância das novas tipologias como a arquitetura do espetáculo, o património industrial, as cercas monásticas, os jardins, o património vernacular, entre outras, como grandes desafios no âmbito da salvaguarda e proteção do património cultural (Carvalho, 2007).

Por outro lado, como já se referiu, o património cultural aparece de forma recorrente no centro de políticas públicas e instrumentos de promoção do desenvolvimento. A diversidade de exemplos, na perspetiva dos contextos e das escalas de intervenção, revela, ao mesmo tempo, a crescente centralidade dos recursos diferenciadores dos lugares e o seu potencial estratégico no âmbito de um quadro geográfico cada vez mais aberto, competitivo e seletivo. A partir do exemplo de Portugal, pretendemos refletir sobre o modo como o Estado tem integrado o património cultural nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento.

2. Património cultural e promoção do desenvolvimento em Portugal: avaliação e novas tendências das políticas públicas

2.1 Dinamismo do setor cultural

Como reconhece um relatório recente (maio de 2004) de avaliação do Programa Operacional da Cultura (2000-2006), o desenvolvimento económico e social de Portugal, verificado nos últimos anos, tem sido acompanhado por uma

crescente consciencialização das entidades públicas e privadas e da população em geral, da importância de valorizar a cultura e de criar condições para que a mesma possa usufruir de um conjunto de bens e serviços culturais, cada vez mais vasto e diversificado.

No alinhamento desta situação nota-se que o financiamento nacional dos investimentos no setor da cultura tem registado um crescimento muito acentuado em igual período. “Assim, o Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC – do Ministério da Cultura tem crescido desde 1995 a uma taxa anual média de 12% (passando de 2.32% para 2.75% do total daquele Plano para toda a Administração Pública)” (MC, 2004: 8).

Os resultados de um estudo realizado pela Comissão de Coordenação da Região Norte, entre 1994 e 1997, com base em inquéritos por questionário e entrevistas aos responsáveis pelo pelouro da cultura de 75 Câmaras Municipais da Região Norte, apontam como principal conclusão a progressiva afirmação da cultura, como recurso e como tarefa. A quantidade e a qualidade das realizações dependem, mais do que de divisórias geográficas e do quantitativo financeiro afetado, sobretudo do investimento feito nos meios humanos e nos adequados conceitos e critérios da sua escolha e creditação (Ferreira, 1998).

Os meios financeiros disponibilizados pelos fundos Comunitários, a par dos recursos do Estado e das Autarquias Locais (que ganharam atribuições específicas em matéria cultural desde 1984, com a publicação da lei orgânica das autarquias, designadamente a instituição da cultura como atividade e pelouro no âmbito da atividade municipal e da sua estrutura de governo) têm contribuído para melhorar a situação cultural do País, sendo particularmente interessante a evolução verificada no que respeita à criação de bibliotecas públicas e à recuperação de uma parte importante dos monumentos nacionais mais emblemáticos (MC, 2004).

As últimas informações estatísticas disponíveis sobre os domínios abrangidos pelas intervenções públicas na cultura confirmam o dinamismo recente do setor cultural. De acordo com os indicadores de cultura por município, em 2005, a despesa das câmaras municipais em atividades culturais representava 12.5% no total de despesas, com variações importantes por município. A partir do exemplo da Região Centro, é possível identificar situações muito diferentes na amplitude definida pelo intervalo de variação de 4 a 39% (em Sátão e Aguiar da Beira, respetivamente, municípios da sub-região do Dão-Lafões).

No que diz respeito às despesas das câmaras municipais em cultura, por domínio, em 2006, segundo a publicação Indicadores Sociais, do Instituto Nacional de Estatística (2007 a), constatamos uma evolução positiva desde 2000, em que o investimento passou de 560 para 803 milhões de euros (o equivalente a mais 43.4%). Uma análise mais pormenorizada permite evidenciar que ao longo deste período as despesas mais relevantes aconteceram no domínio dos Jogos e Desportos (cerca de 40% do valor gasto em 2006). Completam a hierarquia dos cinco maiores domínios das despesas das câmaras municipais em cultura, em 2006, os Recintos Culturais (106.7 milhões de euros), o Património Cultural (85.3 milhões de euros), as Publicações e Literatura (77.2 milhões) e as Atividades Sócio-culturais (69.2 milhões).

Em relação aos museus, segundo as Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio, do Instituto Nacional de Estatística, publicadas no âmbito dos Indicadores Sociais (2007), em 2006, foram considerados para fins estatísticos 291 museus em Portugal (de acordo com um conjunto de cinco critérios definidos pelo INE aplicados a um universo de mais de 600 museus), mais 6 do que em 2005, os quais receberam um total de 10.3 milhões de visitantes. Este valor evoluiu de forma positiva desde 2003, quando se registaram 8.9 milhões de visitantes, e de modo mais consistente desde 2005. Em 2006, os museus mais visitados foram os Monumentos Musealizados (quase 3 milhões de visitantes) e os Jardins Zoológicos, Botânicos e Aquários (cerca de 2.6 milhões de visitantes) com mais de 53% do total de visitantes, seguidos dos Museus de Arte, com 16% – estes dois tipos de museus representavam cada um apenas 5% do total de museus em Portugal. Dos 263 museus contabilizados no Continente, verifica-se uma distribuição tendencialmente uniforme nas regiões Norte, Centro e Lisboa (no intervalo de variação de 69 a 75 entidades museológicas por região) e uma representação menos significativa do Alentejo (36 museus) e do Algarve (onde foram considerados apenas 8 museus). A mesma situação de assimetria acontece com as galerias de arte e espaços de exposições temporárias (811 em Portugal, dos quais 773 no Continente), que receberam em 2006 cerca de 5.5 milhões de visitantes (INE, 2007). É importante referir que a maioria dos museus portugueses são pertença de entidades públicas (cerca de 85%) – e os restantes 15% correspondem a museus privados. De entre os museus de propriedade pública, as quatro dezenas de Museus Nacionais (sob tutela da Administração Central,

através do Instituto Português de Museus) constituem apenas 15% do número total, sendo os restantes museus de responsabilidade de Câmaras Municipais e outras entidades públicas. Os referidos Museus Nacionais são aqueles que atraem o maior número de visitantes nacionais e estrangeiros – cerca de metade do total de visitantes – o que permite aferir da sua qualidade, dimensão e capacidade de atração do público (MC, 2004).

No que concerne ao património, segundo as Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio, em 2006, estavam inventariados pela Direção Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais, 4272 imóveis protegidos, dos quais 58% eram imóveis de interesse público. Os monumentos nacionais e os valores concelhios representavam 20 e 23%, respetivamente, no total de imóveis protegidos. Sobre a distribuição de imóveis por categoria arquitetónica, a partir de um universo constituído por mais de 10 mil imóveis inventariados, destacavam-se as arquiteturas civil e religiosa, cada uma com 43%. Os sítios (5.2%), a arquitetura militar (4.1%), os conjuntos (1.8%) e a paisagem (1.8%) completavam a listagem (INE, 2007 b). Com base no referido universo, sabemos também que a distribuição de imóveis, por entidade proprietária, revela a preponderância das entidades privadas (54.5%) em relação às entidades públicas (34.3%).

Apesar de se reconhecer o papel relevante e crescente do setor privado na dinamização e produção de bens e serviços culturais, continua a ser o Estado a desempenhar a tarefa de maior investidor e dinamizador (situação que decorre das competências e responsabilidades diretas que lhe estão reservadas em matéria cultural). Neste quadro, é relevante identificar e analisar os recursos financeiros disponibilizados para o setor da cultura e o seu contributo para o desenvolvimento do País.

2.2 Programa Operacional da Cultura (2000-2006):

eixos prioritários e resultados

A importância da cultura como eixo fundamental para a estratégia de desenvolvimento do País está bem patente na criação de um Programa Operacional para a Cultura (POC) no Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006) para Portugal. O POC está integrado no Eixo 1 do Plano de Desenvolvimento Regional

(PDR), que por sua vez pretende elevar o nível de qualificação dos portugueses, bem como promover o emprego e a coesão social. Os restantes eixos do PDR repartem-se pelos objetivos de alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro; afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do país, e promover o desenvolvimento sustentável das regiões e da coesão nacional.

Como refere o Ministério da Cultura, esta medida foi inovadora no quadro comunitário, dado que se tratou do primeiro Programa Operacional da Cultura, na União Europeia. Enquanto no QCA II (1994-1999) o setor da cultura detinha apenas duas medidas do Subprograma Turismo e Património Cultural (Programa Operacional da Modernização do Tecido Económico) no QCA III passou a constituir um Programa Operacional Autónomo. O objetivo de valorização cultural passou a valer por si mesmo e pelas potencialidades intrínsecas do setor cultural na dinamização das atividades económicas, designadamente pela crescente importância das indústrias de conteúdos, na valorização dos recursos humanos e na criação de emprego qualificado. Em paralelo, facilitar e generalizar o acesso à cultura e fomentar a criação artística e literária são fatores basilares de qualidade de vida, de valorização pessoal e social, de prevenção e redução de fenómenos de exclusão (MC, 2004).

O POC (2000-2006), com os objetivos de reforçar a cultura como fator de desenvolvimento e de emprego e promover um maior equilíbrio espacial no acesso à cultura, foi estruturado em dois eixos prioritários e quatro medidas, duas em cada eixo. O eixo 1, com o propósito de valorizar o património histórico e cultural, aparece desdobrado em duas medidas: uma vocacionada para os sítios patrimonialmente relevantes, e outra direcionada para as entidades museológicas. Por um lado, perspetiva-se o apoio a projetos de recuperação e animação dos sítios históricos e culturais (incluindo ações como obras de recuperação e de valorização de monumentos, sítios históricos e arqueológicos; edição de publicações e outros suportes documentais e digitais com conteúdos relativos ao património; acontecimentos culturais ligados à valorização e animação do património bem como formação e captação de públicos através de planos de dinamização integrada, e grandes eventos culturais). Por outro lado, prevê-se apoiar a modernização e dinamização dos museus nacionais (obras de construção, recuperação ou valorização dos museus; oficinas de conservação e restauro dos museus; serviços dos museus: bibliotecas, mediatecas, arquivos fotográficos,

extensões educativas; exposições permanentes; instrumentos de divulgação pública dos museus e/ou suas coleções; estudos e outros instrumentos de reflexão/divulgação sobre museologia e museografia).

O eixo 2, com o intuito de favorecer o acesso a bens culturais, integra dois subconjuntos de medidas, a pensar sobretudo na importância dos recintos culturais (criação de uma rede fundamental de recintos culturais; construção, recuperação ou valorização de recintos culturais; eventos de animação cultural, na fase de arranque dos mesmos recintos; descentralização das artes e programação em rede; promoção da cultura popular), mas também na perspectiva da utilização das novas tecnologias de informação para acesso à cultura (como a instalação de rede informática em museus, palácios e monumentos para apoio aos utentes) e ao serviço da cultura (a título de exemplo, podemos referir as tarefas de inventário e digitalização do património imóvel e móvel e sua divulgação; e o tratamento e digitalização de arquivos, fundos bibliográficos e do património musical português cuja edição seja de manifesto interesse cultural).

Em sentido geral os beneficiários do POC são os organismos do Ministério da Cultura; outras entidades públicas ou equiparadas, nomeadamente empresas públicas, municipais ou sociedades detidas maioritariamente pelo Estado ou pelas Autarquias, que tenham como objeto principal o desenvolvimento de atividades culturais; autarquias locais; fundações que prossigam fins culturais; entidades privadas sem fins lucrativos que prossigam fins culturais.

A programação financeira do POC, com alterações de pormenor no decurso da sua execução, apontava para um investimento previsto de 350 milhões de euros, em que quase 260 milhões (74% do total) estavam destinados às ações de valorização do património histórico e cultural (eixo 1), e pouco mais de 90 milhões de euros estavam reservados para apoiar iniciativas no âmbito do eixo 2 (favorecer o acesso a bens culturais).

A partir do último Relatório Semestral de Execução (1º semestre de 2007) disponível, podemos referir que em 30 de junho de 2007 a execução financeira (entendida como o valor FEDER da despesa validada pela Gestão e certificada à Comissão Europeia) ascendia a 181.2 milhões de euros, dos quais 122.4 milhões dizem respeito a projetos do eixo 1 (valorizar o património histórico e cultural), ou seja, 67.5% do montante em causa, e 58.8 milhões de euros no eixo 2 (32.5% do total). A repartição da execução por medida revela equilíbrio nas medidas do

eixo 1 e assimetrias no eixo 2 (47.3 milhões de euros para a criação de uma rede fundamental de recintos culturais; 7.4 milhões de euros para a utilização das NTI para acesso à cultura; e 3.9 milhões de euros para assistência técnica). Contudo importa explicar que o investimento elegível homologado ascendia a quase 429 milhões de euros.

Em relação à tipologia de promotores beneficiários do POC, segundo a mesma fonte, dos 421 projetos homologados, constata-se que os Organismos do Ministério da Cultura representam cerca de 41% do total de projetos aprovados, enquanto que as Autarquias Locais/Associações de Municípios correspondem a 35%, as Entidades Privadas a 19%, as Outras Entidades a 4% e as Parcerias entre diversas entidades (públicas e privadas) representam 1% do total de projetos homologados. Portanto, verifica-se que são os dois primeiros tipos de promotores que absorvem a maior parte do apoio financeiro do POC. De entre os primeiros, destaca-se o Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico (entidade que resultou da fusão dos antigos Instituto Português do Património Arquitetónico e Instituto Português de Arqueologia), com 69 projetos homologados, que absorvem um FEDER comprometido de quase 57 milhões de euros e o Instituto dos Museus e da Conservação (antigo Instituto Português de Museus) com 50 projetos homologados e um compromisso FEDER de 31.6 milhões de euros (MC, 2007).

Importa salientar que face a igual período em 2006, os projetos homologados das Autarquias Locais/Associações de Municípios tiveram um acréscimo muito significativo, tendo passado de 62 projetos homologados em 30.06.06 para 146 projetos em 30.06.07, o que revela um peso muito significativo dos investimentos realizados por estes executores, nomeadamente ao nível da recuperação do património, construção/requalificação de museus, e ainda construção/recuperação de recintos culturais (MC, 2007).

A implementação regional do POC, tendo presente a comparação financeira do POC com o nível de compromissos, revela que região Norte é a que concentra a maior percentagem do FEDER homologado. Seguem-se a região Centro, com 26%, e a região de Lisboa e Vale do Tejo, com 17%.

Em relação ao período de programação anterior, podemos referir que o apoio mobilizado para o setor da cultura no período do Quadro Comunitário de Apoio II (1994-1999), com a comparticipação dos fundos estruturais, foi assegurado essencialmente pelo FEDER no âmbito da Componente Cultura da

Intervenção Operacional Turismo e Património Cultural. No âmbito desta componente a despesa programada ascendeu a mais de 110 milhões de euros, dos quais a esmagadora maioria foi utilizada em projetos de natureza infraestrutural, designadamente a construção e revalorização de Monumentos e Museus. Com efeito, apenas cerca de 8% do investimento foi afeto a ações de âmbito imaterial, abrangendo Festivais Culturais e Inventariação do Património (MC, 2004: 14). Apesar do valor modesto do investimento, se comparado com o QCA III, os efeitos positivos na coesão económica e social motivaram o interesse em reforçar o investimento na área cultural, nomeadamente nas infraestruturas e serviços – no alinhamento da análise acima realizada.

Para além da Intervenção Operacional Turismo e Património Cultural, foram apoiados projetos e ações culturais por via dos Programas Operacionais Regionais, do Programa Operacional de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional/componente Aldeias Históricas (com 10 aldeias do Centro de Portugal e um investimento, no período de 1995 a 1999, de quase 26.5 milhões de euros, em ações de requalificação urbanística, valorização patrimonial, renovação e ampliação da rede de infraestruturas básicas, promoção e animação turística, e revitalização da economia local) e dos Programas de Iniciativa Comunitária para a Cooperação Transfronteiriça (INTERREG II) e o Desenvolvimento Rural (LEADER II), entre os mais significativos.

Segundo o Relatório de Avaliação do POC, de 2004, o investimento total para a área da cultura apoiado nos diversos programas operacionais do QCA II, foi de 243 milhões de euros (dos quais 176 milhões de euros apoiados pelo FEDER), destacando-se os Museus (25.1% do total), os Teatros (13.5%), as Bibliotecas (12.9%) e as ações em Palácios e Palacetes (10.3%), e em Mosteiros e Conventos (7.8%). A distribuição geográfica do investimento apoiado denota uma predominância de atuações na região Norte (quase 46% do total), “que é em grande parte consequência das opções das autarquias locais, ao decidirem orientar para a área da Cultura uma fatia significativa dos recursos do Programa Operacional Regional do Norte” (MC, 2004: 16).

Em síntese, as ações materiais (em infraestruturas e equipamentos culturais, e em proteção e valorização do património construído) dominam o investimento, tal como aconteceu no âmbito da Componente Cultura da Intervenção Operacional Turismo e Património Cultural.

2.3 Apoios financeiros e investimentos paralelos

50

O investimento público e privado na área da cultura não se esgota no POC nem o apoio do Estado a este setor se reduz ao POC. Apesar de o POC constituir o único instrumento sectorial neste domínio, é necessário referir que existem, de forma paralela e até complementar, programas de âmbito mais geral que podem apoiar ações da área cultural. Ainda no âmbito dos Programas Operacionais, destacam-se como plataformas financeiras de apoio ao setor da cultura: os Programas Operacionais Regionais, com ligação às iniciativas de valorização do património móvel e imóvel e criação de equipamentos culturais (nomeadamente museus); o Programa Operacional da Economia, mediante apoio a entidades privadas com fins lucrativos que realizem a sua atividade no setor da cultura; o “Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, através de programas de requalificação de recursos humanos, abrangendo todas as áreas culturais; o Programa Operacional da Ciência e da Tecnologia e da Sociedade de Informação, através de projetos conjuntos que envolvam a componente cultural e o recurso a conhecimentos científicos e tecnológicos e que permitam contribuir para um melhor acesso do público à cultura, bem como para a conservação e restauro de bens culturais” (POC, 2004: 7) e o PROAGRO (Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural) por via do apoio à conservação e valorização de estruturas edificadas com valor patrimonial. De igual modo, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), desde o início dos anos 90, tem apoiado diversos projetos relacionados com a cultura, designadamente ações de salvaguarda e valorização do património edificado, construção e requalificação de equipamentos culturais, eventos de animação e promoção cultural.

Em síntese, os projetos culturais, na amplitude que o termo sugere, podem ser apoiados por diversas entidades públicas, segundo um mosaico de instrumentos dispersos a que correspondem entidades difusas, desligadas, descoordenadas e algumas vezes pouco operantes. Concentrar tematicamente e financeiramente é uma solução que não devemos descurar. A referida dispersão de meios financeiros e intervenções dificulta muito a investigação para não dizer que impossibilita a realização de uma leitura ampla e integrada do setor cultural nos programas de desenvolvimento do País.

2.4 Perspetivas para 2007-2013

O novo período de programação das políticas públicas, consubstanciado no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), é acompanhado de alterações significativas relativamente aos períodos anteriores, designadamente ao nível das opções estratégicas de desenvolvimento do País para os próximos anos. As prioridades estratégicas para 2007-2013 são as seguintes:

- a) “Promover a qualificação dos portugueses, desenvolvendo e estimulando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação como principal garantia do desenvolvimento do País e do aumento da sua competitividade;
- b) Promover o crescimento sustentado através, especialmente, dos objetivos do aumento da competitividade dos territórios e das empresas, da redução dos custos públicos de contexto, incluindo os da administração da justiça, da qualificação do emprego e da melhoria da produtividade e da atração e estímulo ao investimento empresarial qualificante;
- c) Garantir a coesão social atuando, em particular, nos objetivos do aumento do emprego e do reforço da empregabilidade e do empreendedorismo, da melhoria da qualificação escolar e profissional e assegurando a inclusão social, nomeadamente desenvolvendo o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo a igualdade de oportunidades para todos e a igualdade de género, bem como a reabilitação e reinserção social, a conciliação entre a vida social e profissional, e a valorização da saúde como fator de produtividade e medida de inclusão social;
- d) Assegurar a qualificação do território e das cidades traduzida, em especial, nos objetivos de assegurar ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território, prevenir riscos e, ainda, melhorar a conectividade do território e consolidar o reforço do sistema urbano, tendo presente a vontade de reduzir assimetrias regionais de desenvolvimento;
- e) Aumentar a eficiência da governação privilegiando, através de intervenções transversais nos diversos Programas Operacionais relevantes, os objetivos de modernizar as instituições públicas, melhorar a eficiência e qualidade

dos grandes sistemas sociais e coletivos, com reforço da sociedade civil e melhoria da regulação” (MAOTDR, 2008).

52

A organização dos Programas Operacionais para 2007-2013 reflete as significativas modificações introduzidas nos novos regulamentos comunitários dos fundos estruturais e de coesão face ao anterior período de programação, evidenciadas pela introdução de regras de programação mono-fundo e mono-objetivo e pela convergência entre os fundos estruturais e de coesão em matéria de programação plurianual. A regra de programação mono-fundo determina que cada programa operacional é apenas objeto de apoio financeiro por um fundo estrutural (FEDER ou FSE), com exceção do Fundo de Coesão e sem prejuízo da adoção do mecanismo de flexibilidade correspondente à possibilidade de cada um dos fundos estruturais poder cofinanciar investimentos e ações de desenvolvimento enquadrados nas tipologias de intervenção do outro fundo estrutural, no limite de 10% das dotações financeiras atribuídas por eixo. A regra de programação mono-objetivo determina que cada programa operacional é apenas integrado num objetivo da política de coesão comunitária para 2007-2013 (salvo decisão em contrário acordada entre a Comissão e o Estado-Membro), sendo pela primeira vez impostas em Portugal diferenciações muito significativas entre as regiões (NUTS II).

A convergência entre os fundos estruturais e o fundo de coesão em matéria de programação plurianual traduz-se na obrigatoriedade de programação conjunta do FEDER e do Fundo de Coesão em programas operacionais de abrangência territorial nacional (sendo que cada eixo prioritário é financiado apenas por um fundo).

Em termos de elegibilidade das regiões portuguesas NUTS II, temos que:

- As regiões do Norte, Centro, Alentejo e a Região Autónoma dos Açores, são integradas no Objetivo “Convergência”;
- A região do Algarve é enquadrada no regime transitório do Objetivo “Convergência”, designado *phasing-out* estatístico;
- A região de Lisboa integra o Objetivo “Competitividade Regional e Emprego”;

– A Região Autónoma da Madeira é integrada no regime transitório do Objetivo “Competitividade Regional e Emprego”, designado *phasing-in* (MAOTDR, 2008).

A estruturação operacional do QREN é sistematizada através da criação de Programas Operacionais Temáticos (Nacionais) e de Programas Operacionais Regionais para as Regiões do Continente (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) e para as duas Regiões Autónomas (Madeira e Açores).

Os Programas Operacionais Temáticos, como o Programa Operacional Temático Fatores de Competitividade (FEDER), o Programa Operacional Temático Potencial Humano (FSE) e o Programa Operacional Temático Valorização do Território (FEDER e Fundo de Coesão), configuram ferramentas estruturantes das linhas de orientação do investimento público e traduzem eixos de ação considerados prioritários para Portugal.

Em relação ao Programa Operacional Temático Potencial Humano, podemos dizer que a qualificação inicial, a adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, a gestão e aperfeiçoamento profissional, a formação avançada, o apoio ao empreendedorismo e à transição para a vida ativa, a cidadania, inclusão e desenvolvimento social, a igualdade de género, e intervenções específicas no Algarve e em Lisboa, constituem os eixos prioritários de intervenção.

No que concerne aos Fatores de Competitividade, os eixos vertebradores são o conhecimento e desenvolvimento tecnológico, a inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização, o financiamento e partilha de risco de inovação, uma administração pública eficiente e de qualidade, e as redes e ações coletivas de desenvolvimento empresarial.

No âmbito do Programa Temático Valorização do Território os eixos prioritários incluem as redes e equipamentos estruturantes nacionais de transportes; a rede estruturante de abastecimento de água e saneamento; a prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais; as redes e equipamentos estruturantes nas regiões autónomas dos Açores e Madeira; os investimentos estruturantes do empreendimento de fins múltiplos de Alqueva; as infraestruturas para a conectividade territorial; as infraestruturas nacionais para a valorização de resíduos sólidos urbanos, e o desenvolvimento do sistema urbano nacional.

A partir deste elenco de eixos privilegiados para efeitos de intervenção operacional em 2007-2013, em que se destaca o potencial humano, os fatores de

competitividade da economia e a valorização do território, constatamos que o setor da cultura, na perspectiva de comparação com o espectro temático do QCA III (2000-2006), sofre uma mudança significativa, de tal maneira que não aparece de forma autónoma e explícita nos Programas Operacionais Temáticos. Esta situação prefigura a necessidade de analisar outros instrumentos, como os Programas Operacionais Regionais do Continente (estruturados territorialmente de acordo com as NUTS II e cofinanciados pelo FEDER) no sentido de encontrar pistas para intervenções na área da cultura. Utilizamos como exemplo a Região Centro de Portugal (que representa 31.3% de Portugal Continental e 23.7% da sua população). O Programa Operacional Regional do Centro 2007-2013 (FEDER), segundo proposta de setembro de 2007, revela as orientações estratégicas da União Europeia para a política de coesão e as orientações políticas adotadas pelo Governo nacional para o QREN. O PO Centro apresenta como prioridades estratégicas a formação de recursos humanos, o reforço da inovação e da competitividade, a valorização do território e a cooperação territorial, através das quais se estruturaram cinco eixos prioritários: eixo 1. competitividade, inovação e conhecimento; eixo 2. desenvolvimento das cidades e dos sistemas urbanos; eixo 3. consolidação e qualificação dos espaços sub-regionais; eixo 4. proteção e valorização ambiental; eixo 5. governação e capacitação institucional.

Uma leitura mais aprofundada dos domínios prioritários do PO Centro revela algumas intenções programáticas de intervenção na área da cultura, designadamente relacionadas com os eixos 2 e 3. No eixo 2, destacamos o apoio à realização de parcerias para a regeneração urbana, privilegiando-se “operações integradas de requalificação e reinserção urbanas, em detrimento de projetos dispersos” (MAOTDR, 2007: 87), com particular incidência em áreas urbanas de excelência (centros históricos e espaços relevantes no plano ambiental, patrimonial ou paisagístico, como as frentes ribeirinhas) e em áreas críticas (periferias ou áreas degradadas ou desordenadas social ou fisicamente). No âmbito do eixo 3, prefiguram-se investimentos em redes de infraestruturas, equipamentos e serviços coletivos, como a cultura, “através da salvaguarda, valorização e animação do património cultural nacional” (MAOTDR, 2007: 93), bem como o apoio a intervenções alicerçadas na valorização dos recursos específicos (endógenos), como o património cultural e natural, em particular em áreas de baixa densidade, no sentido de valorizar os recursos “que sejam suporte de redes temáticas de

promoção do desenvolvimento, ou ainda os que incentivem a emergência de atividades que superem as dependências tradicionais das economias locais, designadamente as de natureza rural” (MAOTDR, 2007: 94). A ideia é desenvolver lógicas de articulação de recursos e de objetivos, como por exemplo “combinando as intervenções no património ou na paisagem com a existência de fatores de atratividade ligados à economia do turismo ou à geração de novas procuras residências em meios de baixa densidade”, com o intuito de revitalizar social e economicamente esses meios, e assim melhorar o seu perfil de competitividade territorial.

3. Notas conclusivas

Apesar das dificuldades em conhecer com exatidão o contributo da cultura para a economia nacional e o investimento público na área cultural, decorrentes do sistema estatístico nacional e do modo como são avaliados e divulgados os resultados das intervenções, o dinamismo do setor cultural é uma realidade evidente em Portugal, como demonstram diversos indicadores estatísticos (como, por exemplo, as despesas das câmaras municipais em atividades culturais, os museus e os seus visitantes, o património arquitetónico classificado, as galerias de arte e outros espaços de exposição). Simultaneamente, as atividades culturais apresentam boas perspetivas de crescimento, de criação de riqueza e de emprego qualificado que importa apoiar.

O crescimento significativo do investimento na área da cultura contou com o apoio do Estado e da União Europeia, mobilizado através de programas específicos para a área da cultura (como o POC), que envolveram meios financeiros mais avultados, e de programas de âmbito mais geral que permitem canalizar para a cultura mais algumas verbas.

Com efeito, o POC tem sido complementado por ações inseridas em Intervenções Operacionais da Economia, do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, da Ciência e Tecnologia), assim como por atuações previstas nas Intervenções Operacionais Regionais (MC, 2004). Aliás, a prossecução dos objetivos do POC induz o estabelecimento complementaridades com os restantes programas operacionais.

Os investimentos na recuperação de património construído, na criação de infraestruturas e na dinamização de novas atividades culturais contribuem para o aumento direto e indireto do emprego, bem como para a sua qualificação (nomeadamente os postos de trabalho associados ao funcionamento e dinamização das estruturas criadas, pois são, em geral, empregos em áreas inovadoras, em atividades de trabalho intensivo e de grande qualificação técnica e artística). De igual modo merece destaque o seu contributo para o desenvolvimento do perfil produtivo do País, na medida em que potencia o aparecimento de novas atividades ligadas às “indústrias culturais”. Nesta perspetiva, o POC contribuiu para a criação de novas atividades de valor acrescentado, em particular, as relacionadas à divulgação e animação de espaços museológicos e de sítios históricos e culturais, ao tratamento e difusão de informação associada ao património cultural, ao turismo cultural e à dinamização de atividades associadas à fruição do património e de bens culturais (MC, 2004: 5).

Ao mesmo tempo, as intervenções no património, e em concreto a valorização do património cultural, disperso por todo o País, configuram um importante fator para a criação de condições de crescimento local, de fixação das populações e de incremento das atividades económicas.

A partir da análise dos resultados do POC, verifica-se um aumento significativo do investimento em ações de natureza imaterial (que atingiu cerca de 25%), relativamente ao QCA II (onde não ultrapassou os 8%). Entre estas, destaca-se a disponibilização ao público, através dos novos meios de comunicação, de um importante acervo documental de carácter histórico e cultural depositado em bibliotecas e arquivos.

Contudo permaneceu a necessidade de afetar uma parte significativa do financiamento do POC a intervenções materiais, nomeadamente a recuperação de imóveis e locais de grande relevância cultural (incluindo equipamentos complementares de apoio, infraestruturas envolventes e arranjos exteriores), tendo em vista a sua colocação à fruição pública, em particular aqueles mais suscetíveis de incrementar fluxos turísticos significativos, e aumentar a rede de recintos culturais.

Neste contexto, merece reflexão a necessidade de melhorar as condições de acolhimento dos visitantes (designadamente os museus), os suportes de divulgação e informação aos utilizadores e visitantes (em particular o património

construído), carecendo de investimentos importantes, de modo a promover um acréscimo de visitantes, e a necessidade de convergência e concentração de meios e objetivos estratégicos através de políticas e instrumentos de caráter territorial, evitando a dispersão de entidades, fundos e intervenções frequentemente sem articulação e integração.

As prioridades de intervenção para o setor da cultura face ao novo quadro de programação das políticas públicas (2007-2013), não podem deixar de considerar as novas perspetivas sobre a relação da cultura com a economia e sobre o papel que as atividades culturais assumem na competitividade das economias, na valorização dos territórios e na qualificação das pessoas (Babo, 2006) – sendo estas últimas as prioridades do QREN. Embora reconhecendo que as políticas públicas para este setor, na sua ligação ao QREN, devem ter como referência estas prioridades, e que é necessário assegurar uma melhor articulação com outras políticas, não vislumbramos ainda, através de programas concretos, o modo como a cultura vai refletir estes objetivos.

Bibliografia

- Ashworth, G. & Graham, B. 2005, *Senses of Place: Senses of Time*, Ashgate, Aldershot.
- Alvergne, C. & Taulelle, F. 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Babo, E. 2006, "A intervenção para o setor da cultura face ao novo quadro de Programação dos fundos estruturais", *Criar Cultura*, 9, s/p. (www.poc.min-cultura.pt/nex. Data de consulta: 14 de março de 2008).
- Ballart Hernández, J. e Tresserras, J. J. 2001, *Gestión del patrimonio cultural*, Ariel, Barcelona.
- Bachoud, L., Jacob, Ph. et Toulhier, B. 2002, *Patrimoine culturel bâti et paysager. Classement, conservation, valorisation*, Éditions Dalloz, Paris.
- Carvalho, P. 2003, "Património Cultural e Iniciativas de Desenvolvimento no Espaço Rural", in *Território, do Global ao Local e Trajetórias de Desenvolvimento*, coord. L. Caetano, Centro de Estudos Geográficos, Coimbra, pp. 199-227.
- Carvalho, P. 2005, *Património cultural e trajetórias de desenvolvimento em áreas de montanha. O exemplo da Serra da Lousã*. Dissertação de Doutoramento em Geografia apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Carvalho, P. 2007, "Património cultural, ordenamento e desenvolvimento: uma nova visão e valorização do território", *Cadernos de Geografia*, 22 e 23, Coimbra, pp. 121-137.
- Claval, P. 2007, "Changing conceptions of heritage and landscape", in *Heritage, memory and the politics of Identity*, ed. N. Moore & Y. Whelan, Ashgate, Aldershot, pp. 85-93.

- Ferreira, J. C. 1998, *O pelouro da cultura nas Câmaras da Região do Norte*, Instituto Nacional de Estatística, Porto, pp. 7-15. (www.ine/estatisticaseestudosregionais. Data de consulta: 16 de março de 2008).
- Gaspar, J., Simões, J. M. e Marin, A. 2006, "As redes de equipamentos coletivos", in *Geografia de Portugal. Planeamento e Ordenamento do Território*, 4, coord. C. A. Medeiros, Círculo de Leitores, Lisboa, pp. 107-165.
- Henriques, E. B. 2002, "Novos desafios e orientações das políticas culturais: tendências nas democracias desenvolvidas e das especificidades do caso português", *Finisterra*, XXXVII (73), Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, pp. 61-80.
- Henriques, E. B. 2003, *Cultura e território, das políticas às intervenções*. Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) 2007, *Indicadores Sociais 2006*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) 2007, *Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio em 2006*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.
- MAOTDR (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional) 2007, *Proposta de Programa Operacional Regional do Centro (2007-2013)*, MAOTDR, Lisboa (www.qca.pt/porc. Data de consulta: 14 de março de 2008).
- MAOTDR (Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional) 2008, *Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)*. MAOTDR, Lisboa (www.qren.pt. Data de consulta: 14 de março de 2008).
- MC (Ministério da Cultura) 2004, *Programa Operacional da Cultura. Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)*, Ministério da Cultura, Lisboa (www.qca.pt/pos/cultura. Data de consulta: 15 de março de 2008).
- MC (Ministério da Cultura) 2007, *Programa Operacional da Cultura. Relatório Semestral de Execução*, Ministério da Cultura, Lisboa (www.poc.min-cultura.pt/relatorios. Data de consulta: 12 de março de 2008).
- Silva, A. S. 1997, "Cultura: das obrigações do Estado à participação da sociedade civil", *Sociologia. Problemas e Práticas*, 23, pp. 37-48.