

Autor: Carvalho

Autonomia fiscal dos museus, monumentos e palácios nacionais portugueses

Introdução.

Assunto pouco claro, controverso, que a imprensa povoou de matéria acessória, disperso por variadíssimas fontes e que quase nos obriga a integrar uma pós-graduação sobre o caso para o poder entender. Todavia, é um assunto fundamental para compreender o funcionamento fiscal dos museus nacionais. O presente artigo procura responder a algumas questões (que lhe serviram de estrutura) tentando isentar a discussão das polémicas que orbitam em redor e esforçando-se por sumariar os desenvolvimentos do tema através das fontes existentes.

Antecedentes.

É válido supor que a discussão começa em 2010, quando se procurava um novo modelo de gestão para os museus. O novo modelo deu origem a uma volumosa agregação de instituições (Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, Instituto dos Museus e da Conservação, a Biblioteca Nacional de Portugal relativas à Biblioteca da Ajuda, a qual passa a estar integrada no Palácio Nacional da Ajuda, bem como nas atribuições da Comissão para o Património Cultural Imaterial), que ficaram sob uma única tutela, a da DGPC (Decreto-Lei n.º 115/2012 de 25 de maio). Na altura procurava-se fomentar uma

“gestão mais racional de recursos humanos, diminuição dos encargos com as contratações e serviços externos, e redução da despesa relacionada com processos internos.” – extraído na notícia “O plano do Governo para o emagrecimento da Cultura”, do jornal Expresso (21.09.2011).

As preocupações efervesciam em redor de quem iria gerir em meios, recursos e autonomia de decisão, as unidades orgânicas e equipamentos culturais e se teriam a formação necessária para o fazer. Efectivamente, a partir desse ano, os museus, monumentos e palácios, com uma autonomia muito mais limitada do que aquela vivida entre a década de 90 e o a

década de 2000, acabaram por testemunhar uma permanente decadência dos recursos disponíveis, sobretudo humanos, e da sua própria identidade, sem sequer poderem recorrer a estratégias de planeamento a médio ou longo prazo que os defendesse desta deterioração.

Causa e consequência ou haviam outros factores?

Nos países do sul da Europa é uma prática comum delegar a cultura para o fundo da cadeia alimentar, sobretudo quando há crises económicas, como foi o caso em 2011. O novo modelo de gestão dos museus de 2010 foi também uma consequência directa desse contexto. Uma resposta às dificuldades (e prioridades) financeiras do Estado. Uma falsa questão que apenas serviu para concluir que o património cultural é, afinal, altamente rentável e necessário ao crescimento económico, seja pela sua relação com o turismo seja pela sua influência na construção e consolidação da identidade nacional. Ou não estaríamos perante esta discussão.

À luz dos eventos recentes o International Council of Museums Portugal e International Council of Museums Europa demonstraram posturas muito claras relativamente ao impacto da anterior reestruturação que deu origem à DGPC:

“Uma das medidas prometidas pelo atual governo e que vem sendo insistentemente reclamada pelo ICOM Portugal é a da maior autonomia dos museus do Ministério da Cultura, reparando a situação de extremo e improdutivo centralismo que sobreveio às reformas que deram origem à atual DGPC.” – extraído do comunicado das direcções do ICOM Portugal e ICOM Europa (27.07.2018).

Em 2014 os equipamentos culturais da DGPC deixaram de possuir quadros de pessoal e orçamentos próprios, em algumas situações deixaram de possuir direcção plena, a tempo inteiro. Outras situações seguiram:

“Salvo por delegação de competências, sempre aleatória ou casuística, não podem celebrar protocolos. Não podem ser parceiros plenos em projectos interdepartamentais e internacionais. Não podem arrecadar e gerir receitas. Não podem receber doações, as quais requerem o ámen central e, sendo pecuniárias, entram no respectivo “saco sem fundo”, de onde retornam, quando retornam, tarde e frequentemente amputadas. Voltámos, em toda a força, aos tempos do “à consideração superior” ou do “porém, vosselência decidirá” – e não causa espanto que nem toda a gente esteja disposta a tal menoridade, sobretudo quando o exercício de uma chefia não constitui motivo de vida.” –

extraído da notícia “Museus nacionais: pouco, melhor do que nada” do jornal Público (02.10.2018).

O gabinete jurídico do Ministério da Cultura explicou que no quadro legislativo e financeiro a que estávamos obrigados em 2014 não estava sequer prevista a atribuição do NIF. Em suma sabe-se que a sistemática dependência de pareceres vinculativos dos organismos superiores, que nem sempre responderam no prazo ou nos termos previamente acordados, e os magros orçamentos anuais, geraram a actual discussão relativa a uma necessidade de autonomia independente do Estado para os equipamentos culturais nacionais, mas que só é possível com uma identidade jurídica própria e personalidade fiscal (através da atribuição do NIF).

Porque se relaciona a autonomia com NIF?

Antes de mais, autonomia e independência são coisas diferentes. Autonomia é uma forma de gestão que funciona em redor do poder de decisão. A independência é a concretização dessas decisões sem dependência de terceiros. Actualmente exige-se independência mas dá-se autonomia. E, neste sentido, a vertente da autonomia que os museus, monumentos e palácios necessitam está estreitamente relacionada com a urgência de acesso às verbas (que lhes estão destinadas mas que não podem ser movimentadas sem pareceres superiores). Sem um NIF não é possível ser diligente na contratualização de um serviço ou produto. Faz sentido. O NIF ou NIPC são o instrumento que, aos cidadãos e às empresas ou instituições, permite ter receitas e controlar processos. Sem NIF não podemos movimentar dinheiro sem que estejamos a incorrer numa ilegalidade. Mas também não é isto que os equipamentos culturais procuram! O NIF permite que os equipamentos culturais tenham forma de movimentar rapidamente a verba que lhes foi destinada, em conformidade com as rúbricas orçamentais previamente estabelecidas, respondendo às suas necessidades prioritárias, tais como aquelas relacionadas com a manutenção do espaço, por exemplo. Aqui encontra-se a relação entre autonomia e personalidade fiscal. Dar autonomia para poder determinar que é necessário comprar papel para imprimir bilhetes não chega, é preciso conceder independência financeira para o adquirir (não deixando de prestar as contas ao Estado).

A nova proposta de decreto lei consiste em que alterações?

A 7 de Fevereiro de 2019, os meios de comunicação portugueses informaram o país da aprovação da proposta de decreto-lei para do Novo Regime Jurídico de Autonomia de Gestão dos Museus, Monumentos, Palácios e Sítios Arqueológicos. Foi também criado um grupo de trabalho com a missão de definir as novas directrizes de gestão para as próximas 2 ou 3 décadas. A primeira destas mudanças será a

dotação da autonomia, com atribuição de um número de identificação fiscal (NIF). Os equipamentos culturais nacionais deverão passar a ter uma identidade jurídica própria e personalidade fiscal, quadro de pessoal autónomo, orçamento privativo e direcção tecnicamente qualificada e independente. O novo plano obedecerá a três prioridades:

“o director como órgão próprio de gestão, o plano plurianual (a 5 anos) de gestão e o conselho geral dos museus, monumentos e palácios como órgão consultivo”. – extraído da notícia “Governo aprova diploma para autonomia de museus e monumentos mas dá-lhe um prazo de validade de dois ano” do jornal Público (07.02.2019).

Os objectivos desta mudança de paradigma consistem em:

“Desburocratizar processos, descentralizando-os, permitir um planeamento estratégico a cinco anos, afectar aos equipamentos a sua receita e assim estimular as equipas, quantificar metas estabelecidas, responsabilizar os directores pelos resultados da instituição (podem ver o seu contrato rescindido ou suspenso, caso não cumpram os objectivos) ou limitar-lhes os mandatos a dois (no máximo de dez anos).”

E,

“tudo assenta numa delegação de competências nos directores dos equipamentos”. – comunicado do gabinete do Ministério da Cultura, extraído da notícia “Governo quer dar autonomia aos museus, mas sem número fiscal”, Jornal Público (29.07.2018).

Os directores poderão autorizar e gerir a despesa, num limite específico consoante o caso, contando adquirir serviços e bens, contratar temporariamente pequenas empreitadas. A despesa pode ser autorizada até um tecto de 99.700 mil euros, sem que o ministro delegue o aval a um valor superior. Quando as receitas cobrirem as despesas e as excederem,

“aplica-se o princípio da solidariedade, ou seja, afecta-se esse excedente a outra unidade cujas receitas sejam insuficientes”, precisa o gabinete do MC. “Se, durante o ano, as receitas obtidas superarem a previsão mencionada [na definição do orçamento], serão utilizadas pela unidade que as gera. Premeia-se, assim, o esforço de angariação de receita, ao contrário do que acontece actualmente.” – comunicado do gabinete do Ministério da Cultura, extraído da notícia “Governo quer dar autonomia aos museus, mas sem número fiscal” do jornal Público (29.07.2018).

Qual a posição do ICOM Portugal e ICOM Europa face ao novo plano?

O ICOM pronunciou-se construtivamente após análise da proposta do decreto-lei, colocando em causa detalhes menos claros e solicitando o seu esclarecimento e propondo alterações pertinentes para a sustentabilidade do projecto. O excerto seguinte agrega de forma sucinta as propostas do ICOM que também se podem ler no comunicado de 31 de Agosto de 2018:

- “a) Definição de algumas unidades orgânicas e mais exatadamente as que juntam museus situados a grande distância uns dos outros (...)
- b) Equiparação dos cargos de diretor para efeitos remuneratórios (...)
- c) o jogo de receitas (estimadas e efetivas) e despesas (autorizadas) referidas neste DL visam cobrir “somente” custos de funcionamento corrente e programação é crucial para a validade (exequibilidade e sentido útil) do presente DL. Os restantes custos, como sejam os de pessoal dos mapas de funcionalismo público e de obras de fundo nos monumentos e edifícios, devem continuar a ser suportados por fontes de financiamento alternativas e nomeadamente pelo OE. Nem de outra forma poderia aliás ser, por duas razões óbvias: a primeira, meramente contabilística, porque os montantes a mobilizar para essas outras rubricas rapidamente ultrapassariam os das receitas próprias, inviabilizando o jogo de usos próprios e compensações agora considerado; a segunda, bem mais importante, porque os custos de pessoal permanente e obras de fundo em património desta natureza devem constituir obrigação do OE, referendável política e parlamentarmente, e não estarem dependentes receitas, sempre contingentes e de difícil ou impossível apreciação política.
- d) Diretor-adjunto. Seria desejável considerar-se que este cesse funções quando também cessa o diretor. Parece-nos que tal assim deveria ser porque importa garantir a solidariedade de projeto, a sintonia total, entre ambos, impedindo situações de convivência menos sãs e de possível marcação de lugar para sucessão. (...)

Já é possível falar dos aspectos negativos desta mudança,

ou, por enquanto, estamos perante especulação?

Tendo

em conta a burocracia no prelo, considero precário abordar impactos e consequências que ainda não se manifestaram, contudo, a experiência tem-nos mostrado que quando falamos de autonomia há uma tendência para pensar em privatização, e quando falamos de privatização, raramente há uma preocupação com o bem comum, ou, pelo menos, o bem comum público. No seguimento de uma declaração feita por Luis Filipe Castro Mendes:

“Não

queremos privatizar os museus nem transformá-los em empresas”– extraído do texto com o mesmo título, do suplemente Ípsilon, do jornal Público (03.10.2018).

–

seria importante perceber, em primeiro lugar, que tipo de relação existe entre a lei da contratação pública e este novo plano, e de que forma esta relação protege os interesses públicos e sustenta o desenvolvimento económico do sector cultural. Aferidas algumas conclusões talvez já seja possível conjecturar sobre a orientação dos interesses. Apesar de estes serem, maioritariamente, políticos. Mas este seria mote para um outro texto.

– Projecto

de Lei de Autonomia dos Museus Nacionais

http://icom-portugal.org/wp-content/uploads/2018/09/20180820_ProjetoDLautonomiagemuseus.pdf

– Parecer do ICOM

[Novo parecer do ICOM Portugal e ICOM Europa sobre o novo regime de gestão e contrato plurianual de museus](#)

Data de Publicação: 08-04-2019