

AValiação DE IMPACTES E PATRIMÓNIO CULTURAL QUE PAPEL PARA O ARQUEÓLOGO E PARA O PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO? [*]

MARIA JOSÉ DE ALMEIDA

Associação Profissional de Arqueólogos

presidente@aparqueologos.org

Resumo: A associação do património cultural à política de ambiente determina a presença deste factor ambiental humano nos processos de AIA. Por razões de ordem processual, e pela aparente demissão de outros profissionais da área, o descritor património cultural é frequentemente confundido com a realização de trabalhos arqueológicos, sendo arqueólogos os profissionais que sobre ele se pronunciam nas diferentes fases do processo. A imagem possível dos trabalhos arqueológicos realizados em âmbito de AIA é marcada pela diversidade decorrente da deficiente normalização de procedimentos, quer ao nível da execução, quer da sua (dupla) avaliação. Analisam-se duas propostas de normalização, promovidas pelo ex-IPA e pela APA, salientando a importância que a normalização tem na afirmação de padrões de qualidade, credibilização de procedimentos e na compatibilização de metodologias que permitam a leitura integrada da ocupação humana do território ao longo do tempo. A participação de arqueólogos nos processos de AIA está consolidada em Portugal, mas importa garantir que o tratamento do extraordinário manancial de informação recuperado se faça por profissionais com formação adequada, no respeito dos mais elevados critérios de qualidade, ética e deontologia. Só assim se poderá cumprir o maior desafio para o arqueólogo e para o património arqueológico em âmbito de AIA: a utilidade social.

Palavras-chave: Avaliação de Impactes; Património Cultural; Arqueologia; Normalização; Profissionalização.

A presença do património cultural nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) decorre do regime jurídico que enquadra estes procedimentos no nosso país. É importante recordar que esta associação do património cultural à política do ambiente advém da própria Constituição que, quer na definição das tarefas fundamentais do Estado, quer no capítulo dedicado aos direitos e deveres sociais, agrega o património cultural ao ambiente, qualidade de vida e ordenamento do território [1]. A lei de bases do ambiente [2], e toda a regulamentação de desenvolvimento subsequente, consagram este princípio, sendo hoje inquestionável a integração do património cul-

tural nos factores ambientais a considerar no âmbito de qualquer processo de AIA.

Se a presença do património cultural é inquestionável nos processos de AIA, já não resulta tão clara a definição do que é este “património” que queremos proteger e valorizar como parte integrante dos “componentes ambientais humanos” [3]. Se nos socorrermos das definições da UNESCO na Convenção para a protecção do património mundial cultural e natural (1972) e na Convenção para a protecção do património cultural imaterial (2003), este conceito é muito abrangente, englobando várias expressões da actividade humana, que são valorizadas do ponto de

vista da história, da estética, da arte, da ciência, da etnologia ou da antropologia. Naturalmente que esta abrangência dificulta a operacionalidade do conceito, sobretudo quando considerado no âmbito de um processo eminentemente técnico como é a AIA. Por essa razão, a primeira tentativa é reduzir o “património cultural” às suas expressões materiais, nas quais é mais fácil “medir e contar” os impactes a que possam ser sujeitas. Na história (recente) da aplicação da AIA em Portugal, ainda existe uma redução mais estreita deste conceito que leva a que, na esmagadora maioria dos casos, “património cultural” seja entendido como sinónimo de “trabalhos arqueológicos”.

As razões para esta identificação encontram justificação em duas ordens de factores. A primeira é aquilo a que podemos chamar uma razão processual, decorrente da legislação específica a que está sujeita a realização dos trabalhos arqueológicos. A inclusão do património arqueológico nos factores ambientais a ter em conta em processos de AIA é evidente pelas características e vulnerabilidade destes vestígios materiais da acção humana sobre a paisagem. A partir do momento em que, sobretudo na fase de Estudo de Impacte Ambiental (EIA), se torna necessário proceder a trabalhos arqueológicos, estas acções terão que ser enquadradas por legislação específica, nomeadamente o *Regulamento de Trabalhos Arqueológicos* (RTA) [4], com uma aplicação paralela ao próprio quadro jurídico da AIA.

O mecanismo de autorização de trabalhos arqueológicos, com as subsequentes fases de fiscalização e validação de relatórios, é regulado directamente pela Administração Central, através do organismo próprio da área da Cultura, que, simultaneamente, também está representado nas Comissões de Avaliação (CA) dos procedimentos de AIA aplicados a projectos que se localizem em zonas definidas como sensíveis nos termos da legislação aplicável ao património cultural [5]. Ou seja, no que ao património arqueológico diz respeito, tendo em conta também a justa abrangência da sua definição na lei de bases da cultura, em praticamente todas as CA de todos os procedimentos de AIA de projectos em “meio rural ou urbano, no solo, subsolo ou em meio submerso, no mar territorial ou na plataforma continental” do nosso país [6].

Naturalmente, esta dupla tutela a que estão sujeitos os trabalhos arqueológicos no âmbito de AIA confere, ao nível dos procedimentos administrativos, um peso a esta vertente do património cultural que não encontramos noutras áreas. No entanto, para além desta razão processual, terá que ser encontrada outra ordem de factores que justifique a quase ausência de outras vertentes do património cultural nestes processos. Com efeito, se em relação a outros tipos de património não existem mecanismos de protecção expressos na legislação portuguesa para além da classificação, o mesmo não se poderá dizer do património cultural que foi objecto de classificação nos termos da respectiva lei de bases. Contudo, mesmo nestes casos, o que se verifica é que o tratamento que é dado ao património classificado é frequentemente enquadrado na execução de trabalhos arqueológicos, sendo arqueólogos os profissionais que sobre eles se pronunciam nas diferentes fases do procedimento, da definição de âmbito à pós-avaliação.

A explicação deste facto só poderá ser encontrada numa análise da sociologia das profissões do património cultural, certamente complexa e para além dos objectivos deste texto. De uma forma simplista e simplificadora, pode dizer-se que se assistiu à demissão dos restantes profissionais da área do património cultural na participação nos processos de AIA, aliada ao tradicional voluntarismo dos arqueólogos portugueses, cuja profissionalização era muito recente à data da introdução destes mecanismos de avaliação no nosso país. Por outro lado, a autonomização da tutela da actividade arqueológica no Ministério da Cultura (MC) em 1997 contribuiu decisivamente para este quadro, tendo havido uma estratégia de afirmação do organismo então criado através da participação nos procedimentos de AIA que foi, até à última reorganização do MC, uma das suas principais “imagens de marca”.

Com esta relevância processual e sociológica, importa tentar caracterizar os trabalhos arqueológicos que são desenvolvidos actualmente em âmbito de AIA. A primeira constatação é a da diversidade de procedimentos, que quase transforma cada caso num caso de análise.

Esta diversidade é consequência directa da deficiente normalização de procedimentos, quer ao nível

da execução, quer da própria (dupla) avaliação dos trabalhos arqueológicos. A diversidade de procedimentos não é necessariamente um problema mas, num caso tão sensível como o da avaliação, muitas vezes resulta numa frágil argumentação da relevância dos elementos patrimoniais identificados, e na subsequente deficiência de justificação das medidas de minimização de impactes propostas. Por outro lado, a incompatibilidade de metodologias dificulta a comparação de resultados, fundamentais para a optimização de procedimentos futuros em áreas regionais ou núcleos urbanos que, frequentemente, são objecto de diferentes processos de AIA.

Além disso, ou sobretudo, é importante salientar que a ausência de normalização pode representar a oportunidade perdida de serem feitas leituras integradas da ocupação humana do território ao longo do tempo. Com efeito, com todo o peso que os trabalhos arqueológicos têm tido nos procedimentos de AIA, o aumento do volume de dados sobre a ocupação antiga no território actualmente português é extraordinário, tendo sido dada visibilidade a muitos elementos materiais dessa ocupação que provavelmente nunca seriam conhecidos de outra forma. Relativamente a determinados períodos cronológicos ou áreas regionais, a informação proveniente de trabalhos arqueológicos realizados nas fases de EIA, execução de projecto e pós-avaliação, pode significar a confirmação, complemento, e/ou alteração de leituras históricas tradicionais.

A primeira tentativa de normalização de procedimentos relativos à execução de trabalhos arqueológicos em procedimentos de AIA data de 2004 e é emanada do organismo que no MC tutelava a actividade arqueológica, o Instituto Português de Arqueologia (IPA). A circular intitulada “Termos de referência para o descritor património arqueológico em estudos de impacte ambiental” procurava estabelecer orientações normativas para a realização dos trabalhos arqueológicos nesta matéria e, simultaneamente, articular os procedimentos definidos no quadro legal da AIA com os decorrentes da aplicação do RTA.

Este esforço de normalização foi sem dúvida fundamental para a credibilização dos trabalhos arqueológicos desenvolvidos e representou um primeiro passo na afirmação da maturidade da disciplina

face às outras especialidades envolvidas no processo. Dividida entre procedimentos comuns e específicos por tipologia de projecto, estabeleceu uma metodologia própria para a execução dos trabalhos arqueológicos necessários à caracterização e avaliação do respectivo descritor.

Contudo, por ter sido emanado pelo organismo da Administração Central que tinha funções reguladoras e fiscalizadoras, rapidamente este documento assumiu um carácter tutelar, que tem sido um dos principais entraves à sua utilização crítica e consequente eficácia. Muitas vezes esta circular é assumida —não só por quem realiza os trabalhos arqueológicos, como também por quem os (duplamente) avalia— quase como uma “lista de supermercado”, em que o principal objectivo é assinalar presenças e ausências, sem a necessária reflexão que conduziria certamente em alguns casos, se não a uma adaptação, pelo menos a uma selecção de procedimentos.

Esta crítica ultrapassa claramente o próprio documento e as intenções de quem o produziu, sendo focada na utilização e apropriação que dele foi sendo feita. Já no que diz respeito a uma análise centrada nos conteúdos da circular, e em contraponto às enormes virtudes do documento, existe algum vício de forma na deficiente justificação dos critérios que estão na base dos procedimentos propostos.

Os problemas decorrentes da aplicação dos princípios definidos nesse documento, bem como a constatação da prática diversificada e casuística dos trabalhos arqueológicos desenvolvidos em contexto de AIA, levaram a Associação Profissional de Arqueólogos (APA) a organizar uma reunião de trabalho pública com o tema “Critérios de Avaliação de Impactes sobre o Património. A partir da apresentação de casos concretos, o objectivo foi o de gerar um debate do qual pudesse resultar a criação de um conjunto de linhas orientadoras a divulgar posteriormente como instrumento de trabalho para a comunidade arqueológica. Na sequência dessa reunião, que teve lugar na Universidade de Évora em 24 de Novembro de 2007, foi constituído um grupo de trabalho que produziu um documento intitulado “Metodologia de avaliação de impacte arqueológico”, que se colocou à discussão em Maio de 2008.

A principal vantagem desta proposta de normalização, em relação à do IPA que a precedeu, é ter sido produzida num momento em que o capital de experiência acumulada decorrente da aplicação de diferentes modelos era muito mais significativo. Nesta óptica, e porque não faz muito sentido limitar este tipo de reflexões à limitada realidade portuguesa, procuraram-se exemplos internacionais que pudessem contribuir positivamente na compilação de melhores práticas arqueológicas em âmbito de AIA. Outro dos cuidados foi o da definição e justificação de conceitos utilizados, sempre procurando que estes sejam claros, não só para os “oficiais do ofício”, mas para todos os profissionais que possam estar envolvidos em processos tão multidisciplinares como são os de AIA. Avançou-se também com uma proposta de análise quantitativa dos critérios de avaliação, modelo de aplicação frequente noutras áreas disciplinares, mas com escassa ou inexistente tradição entre nós no descritor património arqueológico.

Este documento não se assumiu como uma proposta fechada, tendo como subtítulo “Documento de trabalho: versão 1”. Foi colocado à discussão pública através da página Web da APA, sendo amplamente divulgado na comunidade arqueológica em geral e entre os associados em particular. Infelizmente, até à data de produção do presente texto não se registou qualquer contributo para a discussão, sendo provável que a “versão 2”, ou outras subsequentes, venham a surgir da reflexão do mesmo grupo de trabalho que esteve na sua origem.

Esta ausência de participação terá explicação em fenómenos que, mais uma vez, ultrapassam claramente o objectivo deste texto. A fraca tradição de participação cívica em questões profissionais será com certeza uma delas. Curiosamente (ou talvez não?), apesar de não ter havido qualquer interesse dos arqueólogos que trabalham em Portugal em discutir esta proposta, a direcção da APA tem conhecimento que ela está a ser utilizado e citada como documento de referência em planos de trabalhos arqueológicos, submetidos à aprovação do MC, a desenvolver em contexto de AIA. Ou seja, sendo o carácter tutelar uma das principais críticas à utilização da circular emitida pelo IPA em 2004, uma proposta de trabalho que procurava contrariar essa tendência acabou por

ser marcada pela mesma apropriação pela comunidade dos profissionais de arqueologia. Mais uma vez também, este facto ultrapassa francamente o próprio documento e as intenções de quem o produziu.

Todos estes aspectos menos positivos no papel que têm o arqueólogo e o património arqueológico nos processos de AIA não devem contudo fazer esquecer que esta relação foi essencial para a afirmação da disciplina e do seu exercício profissional em Portugal. Sem esquecer factores tão importantes como o “dossier Côa” e a autonomização da tutela no seio do MC, pode dizer-se que a participação de arqueólogos nos procedimentos de AIA foi decisiva na transformação de um grupo limitado de “interessados”, fortemente marcados pela militância cultural (que muitas vezes leva a confundir o objecto com o agente), numa verdadeira classe profissional. Por outro lado, como já foi referido anteriormente, o manancial de dados sobre o património arqueológico que foi revelado por estes trabalhos constitui uma mais valia inestimável no conhecimento das antigas ocupações do território hoje português.

Ganha que está a batalha da afirmação profissional, chega agora o momento dos arqueólogos se colocarem à altura dos desafios que a participação nos processos de AIA lhes coloca. O primeiro deles é sem dúvida o da normalização e dos padrões de qualidade. A credibilização dos procedimentos associados ao trabalho arqueológico só será possível se for assente nos mais elevados padrões de qualidade aceites e consensualizados entre os pares e cuja justificação seja inquestionável perante terceiros. E, nunca é demais repetir, a normalização de compatibilização de metodologias é essencial para a optimização de procedimentos futuros e para que possa haver uma leitura integrada dos dados recolhidos que possa servir de base a sínteses históricas sobre períodos cronológicos e/ou áreas regionais.

Outro dos desafios é o da profissionalização, conceito que não deve ser confundido com o da afirmação profissional. A profissionalização implica, além da adopção de critérios de qualidade, ética e deontologia, também a consciência da especificidade e limites da disciplina. Dito de outra forma, a consciência de que o património arqueológico é parte integrante do património cultural e não

deve ser confundido com o todo, sob pena de se perder eficácia no tratamento de informação que os arqueólogos não estão profissionalmente habilitados para tratar. Naturalmente que isso passa também, ou sobretudo, pela inclusão de outros profissionais do património cultural nos contextos de AIA, solução que está na mão desses outros profissionais (antropólogos, arquitectos, sociólogos, etnógrafos, ...) e das entidades reguladoras de AIA. No entanto, é importante chamar a atenção que o facto dos arqueólogos se terem habituado, e terem habituado o sistema, a suprir essa falta tem sido parte do problema e em nada tem contribuído para a solução.

A profissionalização também é indissociável da formação, que se constituiu como outro dos grandes desafios aos arqueólogos que trabalham no âmbito da AIA. Uma das características intrínsecas ao património arqueológico é a dificuldade de padronização e consequente elevado grau de imprevisibilidade das situações que podem surgir ao longo das várias fases de AIA. O profissional mais habilitado a lidar com essas situações é sem dúvida o que melhor formação possui. Formação essa que não deve ser entendida (exclusivamente) como académica, mas sobretudo como formação em exercício em contexto laboral. O diagnóstico e a avaliação são, provavelmente, as fases mais complexas de qualquer disciplina e para as quais o maior capital é sem dúvida o da formação e da experiência. Nesse sentido, deverá avançar-se para a especialização dos profissionais que trabalham em AIA através de programas de formação profissional

que, além da formação específica em arqueologia, assumam também carácter multidisciplinar, tendo em conta o tipo de contextos em que se desenvolverá a actividade arqueológica.

Só assim poderá ser garantida a qualidade do exercício da actividade arqueológica no âmbito da AIA para que possa ser cumprido o seu maior desafio, que deverá ser entendido também como o principal objectivo: a utilidade social. Efectivamente, se consideramos o património cultural como um dos factores para a promoção da qualidade de vida e do ordenamento do território, fazemo-lo porque existe uma apropriação social deste conceito. Se nos preocupamos com a avaliação dos impactes que possa sofrer o património cultural, minimizando os negativos e valorizando os positivos, e o pretendemos salvaguardar, não podemos perder de vista que o estamos a fazer para salvaguardar valores como memória ou identidade de uma determinada comunidade. E se, perdidos no labirinto de questões técnicas metodológicas ou teóricas, o trabalho que fazemos não é útil para essa comunidade, devemos seriamente questionar a sua continuidade.

Há muito trabalho arqueológico a ser feito em contexto de AIA em Portugal e é obrigação dos profissionais de arqueologia pugnar pela sua qualidade de modo a que esses trabalhos sejam realmente fonte de produção de conhecimento. Conhecimento que possa servir de base à valorização e salvaguarda do património arqueológico como factor de coesão e integração na sociedade em que vivemos e trabalhamos.

Notas

- [*] Intervenção proferida na 3ª Conferência Nacional de Avaliação de Impactes (CNAI'08) como oradora convidada na sessão plenária "Avaliação de Impactes e Património Cultural" a 24 de Outubro de 2008.
- [1] Constituição da República Portuguesa, alíneas d) e e) do artigo 9º e artigo 66º.
- [2] Lei nº 11/87, de 7 de Abril.
- [3] Artigo 17º da Lei nº 11/87, de 7 de Abril, e Anexo III ao Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio.
- [4] Decreto-Lei nº 270/99, de 15 de Julho.
- [5] Artigo 9º do Decreto-Lei nº 69/2000, de 3 de Maio.
- [6] Artigo 74º da Lei nº 107/2001, de 8 de Setembro.

Resumen: La asociación entre el patrimonio cultural y la política de medioambiente determina la presencia de este factor contextual humano en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Debido a razones procesales y debida a la aparente demisión de los demás profesionales del área, el ítem “patrimonio cultural” se confunde frecuentemente con la realización de trabajos arqueológicos, siendo también arqueólogos los profesionales que se pronuncian sobre tales trabajos en las diferentes fases del proceso. La imagen posible de los trabajos arqueológicos realizados en contexto de EIA está marcada por la diversidad resultante de una deficiente normalización de los procedimientos, bien al nivel de la elaboración, bien de su (doble) valoración. En este artículo se analizan dos intentos de normalización, propuestos por el ya extinguido Instituto Portugués de Arqueología y por la Asociación Profesional de Arqueólogos de Portugal, se subrayando la importancia que la normalización tiene en la afirmación de patrones de calidad, certificación de procedimientos y en la compatibilización de metodologías que permitan una lectura integrada de la ocupación humana del territorio a lo largo del tiempo. La participación de arqueólogos en los procesos de EIA está consolidada en Portugal, pero importa garantizar que el tratamiento de la extraordinaria cantidad de información recuperada se haga a manos de profesionales con formación adecuada, respetando los más altos criterios de cualidad, ética y deontología. Tan solo de este modo se podrá cumplir con el mayor desafío del arqueólogo y del patrimonio arqueológico en contexto de EIA: la utilidad social.

Palabras clave: Evaluación de Impacto; Patrimonio Cultural; Arqueología; Normalización; Profesionalización.

Abstract: The association between cultural heritage and environmental policies determines the presence of this human factor in the processes of Environmental Impact Assessment (EIA). Due to procedural reasons and to the apparent dismissal of other professionals of the area, the term “cultural heritage” is often confused with the making of archaeological work, the archaeologists being the professionals who decide on such work in the different stages of the process. The possible representation of archaeological work done in the context of EIA is marked by a diversity that results from a poor standardization of procedures at the levels of their execution and (double) evaluation. This paper discusses two attempts of standardization proposed by the former Portuguese Institute of Archaeology (IPA) and the Portuguese Professional Association of Archaeologists (APA), stressing the importance of standardization on the affirmation of quality principles, the certification of procedures and the compatibility of methodologies so as to offer an integrated reading of human occupation of the territory over time. The participation of archaeologists in EIA processes is well established in Portugal, but imports to guarantee that qualified professionals make the management of the extraordinary amount of information retrieved in these actions, respecting the highest criteria of quality, ethics and deontology. Only then we'll be able to meet the greatest challenge of both archaeologists and the archaeological heritage in the context of EIA: the social utility.

Keywords: Impact Assessment; Cultural Heritage; Archaeology; Standardization; Professionalism.