

## ***Regime Geral dos Bens do Domínio Público: Um projecto-lei convidando à alienação do património cultural português***

### **Introdução**

1. A Proposta de lei de Novembro de 2008 em consulta pública tem a particularidade jurídica de revogar o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro com, para maior espanto, vem revogar o capítulo dedicado ao mesmo assunto do recente Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

2. O Decreto-Lei n.º 280/2007 visa reformar o regime do património imobiliário público de acordo com objectivos de eficiência e racionalização dos recursos. Visa também adequar esse património à actual organização do Estado. Entre essas exigências esta a gestão do património imobiliário público, que o legislador quer que seja “mais acessível e transparente”.

Em todos os articulados encontram-se presentes as dominantes do pensamento actual do Ministério das Finanças e da Administração Pública que, em última análise, tem como objectivo essencial proteger e gerir o Património do Estado, situação que tem sido do ponto de vista da lei positiva, constante e universal. Assume particular relevância, nesta lei, do ponto de vista que iremos abordar, o estatuto de dominialidade, a classificação legal, a afectação e desafectação e ainda o conceito de coordenação por parte do Ministério das Finanças, de um denominado *Programa de gestão do património do Estado* (onde entra a administração pública e os institutos públicos). Um item igualmente importante do ponto de vista dos interesses do Estado é o da inventariação, implicando com essa ideia também um programa de inventariação como fim, sem esquecer a constante actualização que tal programa demanda.

3. Integrado na lei referida no ponto 2, o Projecto de Decreto-Lei do *Regime Geral dos Bens do Domínio Público* em apreciação introduz a conciliação entre a protecção dos bens dominiais (na prossecução das finalidades de interesse público) com as novas exigências económico sociais em termos de rentabilização do domínio público, enquanto que no sentido de uma gestão da «riqueza colectiva a explorar». No preâmbulo a protecção não é acompanhada, inicialmente da expressão, gestão para assumir, em primeiro lugar, o conceito de rentabilização, que parece ser a pedra de toque deste projecto, conferindo um sentido substantivo ao decreto anterior, como preocupação central do Ministério das Finanças, como porta-voz dos interesses do Estado, embora na conjuntura e contexto específicos da actual governação e dos seus motivos – que não interessam aqui escarpelizar – financeiros, económicos e sociais, dado que se potenciam os instrumentos jurídico-administrativos de uma “autêntica comercialidade de direito público”.

Do ponto de vista da matéria que estamos a desenvolver interesse referir as constantes do preâmbulo que acentua a dissociação entre propriedade e domínio; a disciplina do uso dos bens do domínio público por particulares; o regime de gestão e exploração; a excepcionalidade do

4. À legislação publicada e a aprovar em sede do Governo encontra-se agora associada outros decretos que não podem ser analisados senão em articulação com o Projecto-Lei em discussão pública. Está neste caso o Decreto-Lei n.º 219/2008, de 12 de Novembro,

referente à requalificação das infra-estruturas das Forças Armadas e outros documentos que se encontram na calha, todos eles destinados a disponibilizar património do domínio público, sua integração nos objectivos do dito *Regime Geral dos Bens do Domínio Público*, e para sua “rentabilização nos termos previstos na Lei de Programação dos infra-estruturas militares”. Neste caso, o anexo da dita lei apresenta um conjunto de imóveis identificados com a tripla natureza de Património do Estado, de património militar (instituição que dele beneficiou em termos de domínio público institucional) e de património cultural (valores que a salvaguarda do património – e não tão só a protecção do Estado ou legal –, lhe conferiu ao longo do tempo histórico e da sua inerente valorização. Nessa anexo constam o Convento de Chelas; UI 171 – Serra do Montejunto (estruturas arqueológicas da fábrica de neve da Serra do Montejunto); Convento de Santa Clara-a-Nova; Forte da Graça, em Elvas e outro património militar de Elvas, entre os quais a própria fortificação de Elvas; as fortificações de Estremoz (todos integrados nas categorias de monumentos nacionais ou imóveis de interesse público). Isto sem falar de imóveis anexos e integrados em zonas de protecção de importantes monumentos nacionais (Quartéis de S. Francisco, em Lamego, Santarém e Tomar) ou com vestígios de importantes edifícios conventuais (Quartel das Donas, Santarém)

5. Reconheça-se dois aspectos ainda na análise do projecto-lei.

**Primeiro**, o legislador não foi neste diploma claro e seguro, dado que a linguagem, a gramática, as normas, os princípios, os conceitos e os juízos revelam alguma confusão, para além da questão central de quererem mudar a definição, consagrada na legislação mundial, de que as coisas do domínio público tem um regime especial fundamentado na sua “incomerciabilidade”, destinada a preservar a “produção dessa utilidade pública”, em qualquer situação do seu quadro administrativo, público ou privado. Donde se sente, um cheiro a “subversão” ou “perversão” das regras fundamentais e das boas práticas que devem presidir à gestão pública dos bens públicos, como aliás foi salientado na Sessão Pública da Plataforma, em 27 de Novembro de 2008.

**Segundo**, o tempo dado ao cidadão e à democracia de análise deste documento, cuja utilidade é a mudança do regime existente, não é exequível, em função dos inúmeros problemas apenas referentes ao próprio património cultural, que ele põe em causa, por **omissão**, por **desconhecimento**, por **incoerência** ou pelo seu **carácter incompleto**. Ora estes aspectos não podem estar omissos numa lei portuguesa que pretende ser a mais moderna quanto ao *Regime Geral dos Bens do Domínio Público*. Referimo-nos em especial às omissões do **património arqueológico** (nas suas diversas vertentes, da pré-história à arqueologia industrial, rural, mineira e contemporânea, não apenas sedimentada no subsolo, mas também sedimentada no espaço e na edificação, tal como é já considerada no estrangeiro); **património geológico e mineiro**; **património natural e paisagístico** inventariado ou classificado; **imóveis de interesse público e de valor concelhio**<sup>1</sup> classificados; **zonas de protecção** dos monumentos, onde residem aspectos de domínio público e domínio público privado e ainda interesses definidos como propriedade individual privada em conjugação com categorias de bens culturais imóveis, definindo conjuntos; **tesouros artísticos nacionais**; **património móvel integrado**.

Muitos destes aspectos constituem, a nosso ver, dos mais graves problemas deste Projecto, o que deveria – para além do que referiremos a seguir – fazer exigir a sua suspensão imediata, para que em sede de discussão mais alargada e com outros

---

<sup>1</sup> Neste último caso, atendendo que tanto o Decreto-lei n.º 280/2007, como o projecto-lei em causa referem o carácter territorial genérico das autarquias locais.

parceiros sociais, analistas jurídicos e responsáveis políticos se poder exercer sobre ele uma verificação objectiva das suas potencialidades e das sua deficiências congénitas com a finalidade de servir o Estado e a Democracia portuguesa.

### **Perspectiva Histórica do Problema do Património Cultural**

1. Depois da implantação do Liberalismo em Portugal e durante cerca de cento e setenta e cinco anos três actores governamentais procuraram exercer a hegemonia e o controlo do património cultural, o Ministério das Finanças, o Ministério das Obras Públicas e os ministérios Instrução / Educação / Cultura (estes últimos enquanto entidades reveladoras de preocupações governamentais de índole artística e cultural<sup>2</sup>). As soluções desenvolvidas a partir da Portaria do Ministro do Reino, Luís da Silva Mousinho de Albuquerque, datada de 19 de Fevereiro de 1836, iniciam em Portugal a modernidade no campo do património cultural, pela introdução de princípios da salvaguarda e da classificação de imóveis integrados no Património do Estado, colocando um importante lote deles fora do circuito comercial dos valores de troca e de domínio privado.

Esta iniciativa tem um papel fundador da valorização do património que embora fosse pertença do Estado passava a interessar à nação, no sentido mais directo deste conceito, à sociedade portuguesa enquanto entidade nacional. Deste modo, o Ministério o Reino – a entidade governativa principal do Estado – afastou o Ministério das Finanças do uso venal de bens que para além de serem nacionais, integrados nos interesses do Estado, passavam a ter um ónus diferente daquele que era entendido genericamente como Património do Estado, do qual se distinguia, pela sua pertença à herança e transmissão cultural entre gerações, logo incomerciável.

Isto não significou que o Ministério das Finanças deixasse de observar o carácter de dominialidade pública desses bens, mas pelo princípio do seu valor cultural, deixou a sua gestão, como o tempo à capacidade cultural da nação de os conservar, de os gerir e de os transmitir socialmente.

Manteve-se e mantêm-se ainda hoje uma enorme confusão entre Património do Estado e Património ou Património Classificado, que – em determinados momentos históricos – foi usada para conflitualizar interesses governamentais à volta da gestão do património cultural. Todavia, o Ministério das Finanças manteve um controlo administrativo sobre todos os bens do Estado ou nacionais, que sucessivamente foram integrando o lote dos bens patrimoniais da nação e de gestão sobre alguns desses bens, mesmo contrariando a vontade social colectiva, reivindicada por via de ministérios ou institutos que se apresentavam mais motivados ou cientificamente e tecnicamente mais preparados para exercer essa gestão.

Tudo isso explica, que na história do património português, tivesse surgido a exemplo do que aconteceu na Europa e noutros países e continentes, instituições destinadas a proteger, salvaguardar, conservar, restaurar, valorizar, promover e divulgar o património cultural português (que nem todo era bens do Estado, mas que, por via da classificação social homologada pelos ministros da tutela, passava a ser do domínio público, mesmo no caso de ser um bem de propriedade privada). Na corrente das instituições públicas criadas e ligadas aos governos encontra-se no início a Comissão dos monumentos Nacionais, cujo primeiro presidente foi Possidónio da Silva e no fim dessa cadeia, o actual IGESPAR.

---

<sup>2</sup> No tempo da monarquia constitucional esse papel coube às repartições e direcções da instrução pública superior e artística ou de belas-artes.

O recente projecto-lei, sem quebrar com o modelo institucional, introduz por via do *Regime Geral dos Bens do Domínio Público*, uma questão nova na ordem do património cultural: a hegemonia do Ministério das Finanças nesta área da administração pública, o que pode significar um retrocesso das políticas patrimoniais de Portugal ao nível e ao tempo da instalação do Liberalismo Português, dado que o conceito de protecção inerente ao bem de dominialidade pública é posto em causa pela sua subversão enquanto bem comercializável e o conceito de salvaguarda esbatesse em função da perda de capacidade de conservação imediata e mediata dos bens culturais, dado eles não estão para além do mero conceito patrimonial de domínio público defendido pelo legislador.

2. Aliás o processo de valorização dos bens culturais desde 1900 – altura em que presidiram ao Conselho Superior de Monumentos Nacionais, Ramalho Ortigão e Augusto Fuschini – residiu na sua reconstituição patrimonial, pelo lançamento de uma política de resgate empreendida pelo Estado de modo a devolver socialmente os bens que, antes o Estado e o Ministério das Finanças separaram, na base da incompreensão do valor cultural de bens que faziam parte dos nacionais, por via da extinção das ordens religiosas masculinas e femininas, da extinção de inúmeros concelhos, pela expropriação de bens reais e senhoriais, pela questão religiosa determinada pela publicação da Lei da Separação do Estado das Igrejas (Abril de 1912) e outros processos semelhantes. Esta política de resgate fazia parte da missão das instituições patrimoniais e estava ainda em curso em 2006, altura em que o actual Governo suspendeu o modelo de organização do serviço do património, introduzindo novas regras, extinguindo instituições essenciais ao bom processo de gestão e administrativo do património cultural português. Ora, abandonando-se a política de resgate pela alteração do modelo vigente, o Estado português revela despesismo, em relação ao investimento público de reconstituição do património separado dos bens culturais.

3. Convém aqui considerar um conceito que não nos parece claramente dominado pelo legislador: o conceito de monumento nacional. Este aspecto revela mais uma vez a base económica de rentabilidade em que assenta a actual estratégia governativa, conferindo ao monumento nacional um valor semelhante ao conceito de património do Estado, enquanto bem material ou de estrutura jurídica patrimonial.

O conceito de monumento nacional tem duas distintas histórias. A primeira explica a sua criação como bem cultural. A segundo, refere a sua ultrapassagem pelo conceito mais apropriado de bem cultural, cuja formulação se deveu a Comissão Franceschini (1964-1967), na Itália e serviu doravante para a génese da política europeia e internacional do património cultural, à qual Portugal aderiu com a assinatura de diversas convenções internacionais referentes aos diferentes aspectos do património e do património mundial, subscritas pelos ministros portugueses e homologadas pela República (Convenção Europeia para a Protecção do Património Arqueológico, 1969-1982 e sua revisão, 1992-1997; Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, 1972-1979; Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa, 1985-1991, entre outras).

Na primeira, o conceito formou-se pela valorização nacional de monumentos comemorativos, históricos, artísticos, arquitectónicos e arqueológicos portugueses que significavam a História de Portugal e constituíam o património da nação a conservar e a transmitir. Este conceito estava formado em 1875 e serviu para definir as primeiras classificações oficiais. Nele se integravam símbolos essenciais do lugar de Portugal, na Península Ibérica, na Europa e no Mundo, muitos dos quais vieram a receber o título de

Património Mundial, a partir de 1983. O valor nacional e a simbologia inerente a esses monumentos determinou a criação da categoria de «monumentos nacionais» incluída na lei portuguesa que é quase igual ao conceito de «monumento classificado», ainda que assim não seja e existam monumentos nacionais que são património de outra escala, sentido e significado histórico e arquitectónico.

È este último sentido que o Projecto de Decreto-lei manifesta acerca dos monumentos nacionais, olhados na perspectiva de bens classificados e de dominialidade pública.

Ora, com o fim da 1.<sup>a</sup> Guerra Mundial, o sistema de património baseado no conceito de monumentos nacionais entrou em recessão. Na realidade, a Grande Guerra de 1914-1918, os monumentos enquanto símbolos de valor nacional foram bombardeados e verificou a perigosidade desse conceito em termos de agressão militar internacional. Portugal não ficou fora deste debate e o conceito de património impõe-se no seio da sociedade republicana, enquanto que o conceito de monumentos nacionais se restringe aos imóveis classificados que eram a expressão mais forte da identidade portuguesa.

4. No Congresso de Atenas fez-se o anúncio público da abolição da “velha teoria do monumento nacional” (Francesco Pellati<sup>3</sup>). O espírito que vingou na Europa e o Mundo de cooperação internacional ao abrigo da Sociedade das Nações, pôs em relevo o valor extra-nacional (europeu, mundial) dos monumentos de cada país, dando corpo a novos valores para o património, que a dinâmica internacional do turismo cultural caucionava. Era o início do valor turístico do património. Um monumento não era apenas pertença do povo de cada país, mas sim de toda a sociedade, de todos aqueles que os fruía, criando obrigações a cada Estado quanto à protecção, salvaguarda e conservação de todos os valores, independentemente do seu significado internacional, nacional, regional ou local.

Este aspecto, que o projecto de Decreto-lei não cauciona, faz perigar o sentido dos monumentos portugueses, enquanto bens da comunidade internacional e coloca um enorme problema ao turismo português, a longo prazo, caso este projecto-lei, tal como se encontra formulado, seja aprovado.

Com o Congresso de Veneza (1964) inicia-se uma nova fase do conceito de património cujas consequências chegaram até nós, mas que o projecto em análise não apenas subverte, como destrói ou pelo menos introduz um enorme retrocesso, colocando questões que tinham sido resolvidas no decurso dos últimos cento e setenta e cinco anos. Mais, envergonha Portugal e todos os cidadãos conscientes destes valores, colocando o país num patamar semelhante a um país do Terceiro Mundo, donde consegui retirar-se a partir de 1910, devido à política patrimonial de alguns governos republicanos, cuja influência ainda se plasmava em plena ditadura autoritária do Estado Novo.

È certo que durante o Estado Novo, o conceito de monumento nacional regressa em força, mas tal só se deve ao isolamento do país e à ideologia nacionalista que se colocou aos valores do património, privilegiando a sua vinculação à “terra portuguesa” e aos seus emblemas históricos, religiosos ou míticos. Tal situação coisificou e deificou os “Monumentos Nacionais”, constituindo com eles um sistema alicerçado nos aspectos

---

<sup>3</sup> Teoria que considerava em desuso, perigosa, cheia de complicações e embustes, mas que se mantinha em inúmeras legislações de países europeus. Considerava também que ela levava a um equívoco jurídico, dado o carácter “honorífico” do atributo nacional, dado aos monumentos, sem que tivesse qualquer valor jurídico e sem efeito real do ponto de vista administrativo: Pellati foi inspector superior de Belas Artes na Itália. Apresentou ao Congresso uma comunicação com o título “La Législation des Monuments Historiques en Italie”, in *La Conservation des Monuments d’Art et d’Histoire / The Conservation Artistic & Historical Monuments*, Atenas: OIM, 1931, p. 108.

mais secundários da sua interpretação, nomeadamente como sinais de classificação desse mesmos valores ou com categoria superior dos bens imóveis. Simultaneamente o regime torna-se responsável pela sua colagem aos bens de domínio público, dado que o Ministério das Finanças teve um enorme peso na consagração autoritária do regime.

Com o advento do conceito de bens culturais alargou-se em extensão e em profundidade o património, surgindo novos patrimónios, cuja entrada na esfera dos valores classificados tem oferecido grande resistência por parte das autoridades portuguesas, pondo em perigo – neste caso – a capacidade de regenerescência do património português.

Este aspecto teve enormes consequências que uma saudável política do património em Portugal deveria saber aproveitar, a saber, conferir um papel relevante ao novo estatuto que ele adquiriu como reserva cultural. As vantagens do património como reserva cultural determinam o papel que lhe cabe no desenvolvimento económico, social e cultural sustentado como ainda dão significado ao seu valor económico a médio e longo prazo e não apenas a curto prazo como se extrai das vantagens que dele se esperam em termos de rentabilidade, colocadas pelo projecto em discussão. O conceito de reserva cultural consagra a **economia do património** como valor em si, sem quebra do seu lugar na herança cultural e na transmissão patrimonial, modernizando o sentido de gestão sem necessidade de cair na alienação dos bens culturais, como o documento em causa parece indiciar.

### À guisa de conclusão

Assim sendo e

- a) Considerando que o projecto-lei, na parte eu nos compete analisar, parece precipitado, confuso, forçado, extemporâneo, ilegal e perigoso para o próprio Estado português e para a herança cultural recebida e que a sociedade esclarecida quer continuar a transmitir;
- b) Considerando que as questões do património cultural se encontram desenvolvidas com aparências, contradições e falácias;
- c) Considerando que há grandes omissões temáticas;
- d) Considerando que se detectaram irregularidades na interpretação das leis que constituem as bases do património cultural português;
- e) Considerando que o Estado com este Projecto, no campo específico do património cultural português revela não só despesismo, como falta de visão económica de futuro;
- f) Considerando que a antevê alienação do património português, com efeitos na negativos na estrutura da identidade e memória social colectiva, aproximando Portugal dos níveis de atraso semelhantes aos vividos no país nos meados do século XIX e próximos de um país de Terceiro Mundo;
- g) Considerando que com a lei põe em causa a Herança Cultural do país e, por inerência, a Herança Cultural da Comunidade Europeia e da Comunidade Internacional;

**Propomos:**

- 1.º A sua suspensão imediata, para que o referido projecto de Decreto-Lei possa ser melhor apreciado, de modo a proporem-se soluções jurídicas e aspectos técnicos que a referida lei deveria conter;
- 2.ª Que na alternativa, seja retirada a parte referente ao domínio público do património cultural português, o qual deveria merecer um Programa específico, a si unicamente destinado e no qual as sugestões apresentadas por diversas instituições, entidades públicas e associativas e personalidades deveriam ser consideradas, a exemplo do que deu lugar à audição das Regiões Autónomas, da Associação dos Municípios Portugueses e Associação Nacional das Freguesias;
3. Que entre as entidades que deviam ser ouvidas deveriam constar para além dos institutos públicos relacionados com a conservação, restauro e valorização do património arquitectónico, arqueológico, artístico e museológico, a Comissão Nacional da UNESCO, o ICOMOS e o ICOM, para além da Plataforma.

Lisboa, 28 de Novembro de 2008

Jorge Custódio  
Assessor Principal do IGESPAR, IP