

## Introdução

Ao sermos convidadas para participar no debate sobre «*Privatização e Arrendamento do Património Cultural: virtualidades e limites*», tendo como ponto de partida a Proposta de Lei sobre o Regime Geral dos Bens do Domínio Público, agora aplicável ao Património Cultural, queremos deixar bem expresso que nada nos move contra a gestão privada do Património. Mas Gestão Privada não é igual a perda da dominialidade e desafecção pelo simples enunciar de incapacidade da Administração em cumprir com aqueles que são os seus deveres e funções institucionais e constitucionais.

E se a gestão privada do Património é perfeitamente aceitável num modelo similar ao britânico da English Heritage, associado a uma forte noção do dever de cidadania na protecção da sua herança cultural, ninguém pode negar a eficácia dos modelos francês e espanhol, que são modelos de gestão pública.

O Património Cultural é a Herança Colectiva que define a Identidade de um Povo, e a sua gestão é, por isso e sempre, uma obrigação iminente Pública. A grande distinção entre Portugal e Espanha ou França é fundamentalmente ideológica, é a ausência de identificação nacional entre os portugueses e o seu património cultural. Desidentificação que é tanto mais paradoxal quanto Portugal é o primeiro e único País-Nação da Europa, cujas fronteiras, definidas no séc. XIII, se mantêm inalteradas desde então. Ou será precisamente por esta mesma razão ?

É esta desidentificação que permite e fundamenta políticas como as expressas no Preâmbulo da Proposta de lei, que considera genericamente os bens culturais como bens económicos transaccionáveis, conciliando-se “ *a protecção dos bens dominiais com as novas exigências económico-sociais, que apontam no sentido da rentabilização do domínio público, orientada em torno de uma gestão racional, eficaz e actual dos **ativos dominiais, enquanto “riqueza colectiva a explorar”***”, ao arpejo e em oposição com todos os princípios orientadores que enformam os Documentos internacionais de Protecção e Salvaguarda do Património Cultural, material e imaterial, da UNESCO e do CONSELHO DA EUROPA, ratificados por Portugal e vertidos, nos casos em que tal é obrigatório, para a legislação portuguesa.

A Proposta de lei agora submetida a discussão pública representa a consagração legal da desidentificação dos portugueses com o Património Cultural como Património Nacional de Memória Colectiva. E se dúvidas existem, leia-se atentamente o seu artº 92, um artigo que viola o princípio constitucional da universalidade dos direitos dos cidadãos ao introduzir o princípio discriminatório do local de residência como requisito para a tomada de posição contra as políticas públicas de salvaguarda dos bens de interesse público, através da figura da Acção Popular Supletiva.

Ambas desempenhamos funções de gestoras do Património Cultural e, como tal não nos podemos demitir da afirmação do que consideramos um dever profissional e de cidadania. Ao longo dos nossos vinte anos de profissionais do IPPC/IPPAR/IGESPAR, lidámos com as mais diversas contingências;

entre elas as dificuldades orçamentais, funcionais e programáticas; às vezes desesperámos, outras exultámos; mas porque o seu **Valor Estratégico e de Oportunidade Nacional sempre foi para nós uma premissa indiscutível**, nunca deixámos de acreditar que o Património Cultural vivido e fruído é possível, estando por isso convictas de que o modelo tem de evoluir, renovando-se, mas continuamos a acreditar que **AS SOLUÇÕES ESTÃO CÁ DENTRO, QUE É NOSSA OBRIGAÇÃO INALIENÁVEL PROCURÁ-LAS E TUDO FAZER NO SENTIDO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO**, em prol da Salvaguarda dos valores que são os da nossa MEMÓRIA COLECTIVA.

Esta PROPOSTA DE LEI É A CONSAGRAÇÃO DA DESISTÊNCIA, É O ABRIR DE PORTAS «*a uma alienação de Património Cultural como não há memória desde a privatização dos bens da Igreja, nos século dezanove e na 1ª República*» como referiram em artigo recente Raquel Henriques da Silva, Walter Rossa, José Aguiar e Cláudio Torres, pois a sua aplicação configura a possibilidade material concreta de uma reversão completa do Programa de Resgate encetado pelo IPPC, logo nos anos 80, e que atingiu o seu auge durante o Governo Socialista do Eng. Guterres, com a presidência de Luís Calado no IPPAR.

Programa de Resgate que foi sempre entendido, desde a sua primeira formulação, ainda nos anos 20 do século passado, como condição *sine qua non* para levar a bom termo as tarefas da salvaguarda e da valorização do património cultural situado em propriedade privada, no quadro das responsabilidades públicas inalienáveis do Estado.

Foi precisamente este princípio universal de que Salvaguardar é investir na recuperação do património cultural, em vista da sua reabilitação integral para devolução à fruição pública, que levou o Estado Português à concretização de um conjunto significativo de programas de recuperação e valorização – dos Palácios Nacionais, dos Conjuntos Monásticos, das Sés Catedrais, dos Castelos, dos Sítios Arqueológicos, das Pontes Históricas, da Arte Nova - com afectação das verbas comunitárias de dois Quadros Comunitários de Apoio (OID's, INTERREG II e III, PORA, POC.) ao longo dos últimos 20 anos.

Insistimos sobre o risco que representa para o património cultural a séria ameaça de reversão das políticas de salvaguarda que acabámos de enunciar sumariamente, importando salientar o risco, mais do que provável, de anulação dos efeitos dos avultadíssimos investimentos feitos pelo País, tanto financeiros como humanos, em prol da salvaguarda e fruição pública da nossa memória colectiva.

Enunciada a nossa Declaração de princípios, importa referir que, para melhor fundamentação da nossa apreciação da Proposta de Lei sobre o Regime Geral dos Bens do Domínio Público face às inúmeras interrogações que a mesma nos colocou, procedemos à sua análise em paralelo com os seguintes diplomas:

- Decreto-lei nº280/2007, de 7 de Agosto – sobre a reforma do regime do património imobiliário público;
- Portaria nº1130/2007, de 20 de Dezembro- Anexo –com a lista de Imóveis Afectos às Direcções Regionais de Cultura;
- Decreto-lei nº219/2008, de 12 de Novembro – Anexo com os imóveis

afectos à Defesa Nacional que são disponibilizados para rentabilização (a maioria são Monumentos Classificados com MN e IIP).

## **Proposta de Lei sobre o Regime Geral dos Bens do Domínio do Estado**

A Proposta de Lei sobre o Regime Geral dos Bens do Domínio do Estado tem por objectivo “**alcançar** um equilíbrio entre protecção e rentabilização, bem como das potencialidades oferecidas pelos instrumentos jurídico-administrativos potenciadores de **uma autêntica comercialidade de direito público.**”

Nesta proposta, define-se “domínio público” como integrando o conjunto de bens indispensáveis à satisfação de necessidades públicas.

Os Monumentos classificados como de interesse nacional são integrados no Domínio Público, assim como os bens culturais móveis integrantes dos arquivos e bibliotecas do Estado ou dele dependentes, e os bens culturais incorporados em museus do Estado ou dele dependentes, identificados no artigo 64º da Lei nº 47/2004, de 19 de Agosto.

Os bens do domínio público somente podem estar na titularidade do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

A afectação dos bens de domínio público é definida com base no pressuposto da efectiva satisfação de necessidades colectivas que são função do titular da dominialidade. Caso contrário, a dominialidade deve ser transferida para outro titular que garanta o fim da utilidade colectiva, ou cedido para outras entidades públicas. Caso não se garanta o fim de utilidade colectiva pelo titular, por transferência ou por cedência, o bem é desafectado do domínio público.

É definida com pormenor a figura da desafectação, que **deve** ser pedida pelo titular ou por qualquer pessoa que comprove o não exercício de utilidade pública. É criada a figura da desafectação implícita, princípio geral que, aplicado ao Património cultural nos parece absolutamente inadmissível.

Para a rentabilização dos bens dominiais prevê-se o seu uso privativo através de licença e concessão de uso e pela concessão de exploração. O procedimento para a atribuição de uso privativo ou de exploração do domínio público pode ser aberto pelo Estado, ou pelos próprios interessados, que neste último caso passam a ter direito de preferência.

Assim:

1.O estatuto da dominialidade pode resultar da classificação legal (art.14, do Decreto-Lei nº 280/2007, de 07 de Agosto)

A alínea xiv, do artº 3º da Proposta de Regime Geral dos Bens do Domínio do Estado, especifica que integram o domínio público os monumentos classificados como bens de interesse nacional que sejam propriedade do Estado.

Esta definição levanta-nos como questão imediata a de saber qual o significado objectivo da expressão “**monumentos classificados como bens**

## **de interesse nacional que sejam propriedade do Estado”.**

- quer isto dizer que só passam a ser domínio público os bens imóveis que são monumentos nacionais – isto, admitindo como correcta a nossa interpretação de que **monumentos de interesse nacional** são os monumentos classificados como **monumento nacional** ?
- quer isto dizer que os monumentos que são propriedade do Estado, mas que têm a classificação legal de **Imóveis de Interesse Público**, deixam de ser domínio público e ficam em situação de desafecção implícita ?

2. Integram igualmente o domínio público, os bens cuja inclusão seja determinada por lei, individualmente ou mediante a identificação por tipos (nº 1 do artº 3º da Proposta de Lei, e art.14, do Decreto-Lei nº 280/2007, de 07 de Agosto), formulação que nos suscita as seguintes observações:

- E os bens culturais que não integram as novas listas de Imóveis afectos ao Ministério da Cultura, o que lhes acontece?

Com efeito, são muitos os Monumentos Classificados que não constam de nenhuma destas listas, sendo que alguns **são propriedade do Estado** (Castelo de Paderne, Ruínas de Torre de Palma, Área Arqueológica do Freixo, Povoado de Stª Vitória-Campo Maior, Gruta do Escoural, Torre de Almofala, etc). Outros, como a Capela Visigótica de S. Gião da Nazaré e o Mosteiro de S. João de Tarouca, **são propriedade privada do Igespar**, sendo que, do Conjunto Monástico de S. João de Tarouca, apenas a Igreja foi incluída na lista de afectação à Direcção Regional de Cultura do Norte).

A maioria dos monumentos classificados são Imóveis de Interesse Público, incluindo muitos dos que, até 2007, estiveram afectos ao Ministério da Cultura (por ex, os Castelos do Alentejo que integraram o Programa de Recuperação dos Castelos)

- Ao não serem incluídos nas listas de afectação ao Ministério da Cultura, ficam os bens classificados de Imóvel de Interesse Público em situação de desafecção implícita?
- Ou o conjunto militar de Elvas é um caso isolado (Dec-Lei 219/2008 de 12 de Novembro).

Quanto a este último exemplo, é natural e desejável que o Ministério da Defesa liberte estes imóveis que, actualmente, já não têm funções na Defesa Nacional. O que surpreende é que o processo de desafecção tenha sido lançado sem ter sido devidamente equacionado o seu valor histórico e patrimonial. Estamos a falar de um conjunto militar monumental que abrange a cidade medieval islâmica e cristã e a cidade moderna, integrando vários monumentos nacionais e imóveis de interesse público, com tipologias singulares de arquitectura militar, religiosa e civil. Tão singulares que justificaram a sua proposta a candidatura a Património da Humanidade !!

3. Nos termos do Preâmbulo e dos artºs 18º, 19º e 20º do Decreto-Lei nº 280/2007, os bens de domínio público são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, e podem ser utilizados, pela Administração, através de:

- . reservas
- . mutações dominiais
- . cedências de utilização,

e pelos particulares, através de concessões de exploração.

4. Por outro lado, a Proposta de Lei, determinando, embora, nos seus artºs 7º, 8º e 9º, os mesmos princípios, consagra a excepção com o seu artº 25º, que **determina o dever de desafecção** *“quando o bem deixe de desempenhar a função de utilidade pública que justificou a sua dominialidade, deve o titular iniciar o procedimento de desafecção, salvo se tal circunstância resultar de actos jurídicos, omissões ou condutas materiais contrários à lei ou se existirem ponderosas razões de interesse público que justifiquem a manutenção do bem no domínio público.”*

O mesmo artigo 25º determina, no seu nº 2, que, **“caso o titular do bem, devendo fazê-lo, não der início ao procedimento de desafecção, qualquer pessoa pode requerê-lo, instruindo o requerimento com os elementos necessários para comprovar a situação do bem.”**

Ainda sobre esta matéria, importa referir o artº 20º, que determina no seu nº 1 que os Bens integrados no domínio público cultural não podem ser transferidos para outras entidades públicas, para no nº 2, determinar exactamente o contrário, a título de excepcionalidade, mediante autorização do Conselho de Ministros.

5. A alteração de dominialidade e/ou desafecção, pode ocorrer quando se verifique a impossibilidade de cedência ou transferência para outro organismo público ou por desadequação do bem à satisfação de necessidades colectivas.

Pelo acima exposto nos nossos parágrafos 4 e 5, interrogamo-nos legitimamente sobre os fundamentos da contradição existente no articulado da Proposta de Lei, não podendo deixar de colocar as seguintes questões:

- Para os fins do presente diploma, quem e como se define a “desadequação funcional”;
- Para os fins do presente diploma, quem e como se define “necessidades colectivas”

Tomemos como exemplo a proposta de instalação de um Hotel de Charme no Mosteiro de Alcobaça: nos termos do Decreto-Lei nº 280/2007, esta “desafecção” seria muito difícil, consideradas as suas implicações de longo prazo sobre o monumento e a irreversibilidade das alterações que teriam que ser realizadas no imóvel. Mas com a presente Proposta de Lei, a desafecção para esta nova funcionalidade torna-se viável.

O caso já citado do conjunto militar de Elvas é outro exemplo, uma vez que o

Decreto-Lei nº 219/2008, de 12 de Novembro, ao publicar a lista de imóveis a desafectar, apenas refere que foram ouvidos a título facultativo os órgãos próprios das Forças Armadas.

Ora, estabelecendo a Proposta de Lei o princípio da afectação a outras entidades públicas dos imóveis que deixem de cumprir as funções que determinaram a sua dominialidade, impõe-se perguntar se, em tais situações, não deve ser tornado obrigatório o dever de consulta ao Ministério da Cultura, sendo esta devidamente publicitada.

6. Segundo o artº 5º da Proposta de Lei, a propriedade pública é inerente à dominialidade pública. Em casos excepcionais, *“a dominialidade pode não conferir aos titulares o direito de propriedade pública, mas implicar apenas a existência de poderes de domínio resultantes da incidência de um vínculo real de destinação pública sobre o bem.”* Estão, nesta situação, os bens culturais, cfr. alínea a) do mesmo artº 5º.

O presente artigo consagra a distinção entre titularidade do domínio e titularidade do direito de propriedade, o que, condicionando unilateralmente o segundo, nos levanta as seguintes dúvidas:

- Se um bem classificado como Monumento Nacional é propriedade privada mas, pela classificação entra no domínio público, significa isto a obrigatoriedade da propriedade privada ser destinada a fim público sempre que sobre ela impenda uma classificação deste tipo ?

. E se o proprietário não quiser? A consequência é a desclassificação ?

. Não inviabilizará isto novas classificações?

7. Por outro lado, a dominialidade pública exclui os imóveis classificados que não são de interesse nacional, que não são propriedade do Estado e que não constam de listas de afectação.

A questão que se nos coloca é a de saber o que acontece aos bens culturais imóveis abrangidos por estas tipologias, e que, na sua maioria, são património arqueológico, como as Grutas de Carenque, os Menires de Mte dos Amantes (em vias de clasif. IIP), a Tholos do Escoural, o Cromeleque dos Almendres (IIP), as Antas de Elvas, e tantos outros.

Este articulado é tanto mais grave quanto deixa completamente desprotegido o património imóvel arqueológico.

No actual quadro legal, os únicos bens cuja classificação implicava a imediata dominialidade eram os bens arqueológicos, por serem “património nacional” e isto independentemente de serem ou não classificados .

O património arqueológico era, até ao presente, considerado um recurso em “reserva”, sobre o qual não incidiam os direitos de propriedade privada que são direitos de superfície de uso-exploração.

A alteração agora proposta, ao introduzir a obrigatoriedade da propriedade do Estado e ao circunscrever a dominialidade aos monumentos de interesse nacional, dispensa o Estado do dever de protecção e salvaguarda deste património. O que não pode admitir-se sequer no plano das hipóteses!

8. Pretende o legislador, com o Artº 12º, nº 2º, da Proposta de Lei, dar resposta às lacunas referidas anteriormente, permitindo o alargamento da dominialidade aos Imóveis de Interesse Público?

E considerando que o nº 3 do mesmo artº determina que *“a lei pode exigir, como condição prévia à afectação, a classificação administrativa”*, é possível inferir a alteração administrativa do estatuto de classificação de Imóvel de Interesse Público para Monumento Nacional, e a sua afectação por via administrativa ao domínio público ? Independentemente da vontade do proprietário, uma vez que o nº 2 deixa expresso que *“compete ao respectivo titular afectar o bem à utilidade correspondente à que fundamentou aquela classificação”*?

Em caso afirmativo, houve ponderação dos riscos desta alteração por via administrativa da salvaguarda do património versus conflitos entre interesse público e interesse privado ?

9. O artº 15º da Proposta de Lei versa sobre a Pluralidade de funções a que um bem pode ser afectado, implicando a pluralidade de funções a pluralidade de afectações.

Sendo um dado desde sempre adquirido que o património cultural é susceptível de múltiplas funcionalidades, a questão que este artigo nos suscita é a de saber se, ao ser ordenada, e considerados os pressupostos teóricos da presente Proposta de lei, que considera os bens culturais como *“activos dominiais enquanto riqueza colectiva a explorar”*, a pluralidade de funções visa fins estritamente de fruição pública do património cultural, com salvaguarda do seu valor de memória.

Ou se se pode transformar numa reversão das acções de resgate dos bens culturais imóveis levadas a cabo ao longo do século XX e numa nova ocupação funcional do património classificado, com prejuízo da fruição pública do conjunto, e, mais grave, da sua salvaguarda e valorização futura, em desrespeito do princípio da equidade intergeracional consagrado no artº 5º do Decreto-lei nº 280/2007, que tão bem expressa os deveres do Estado na preservação e transmissão dos valores identitários e de memória colectiva.

10. Com efeito, e nos termos do artº 5º do Decreto-lei nº 280/2007, dde 7 de Agosto, a Alienação e Transferência de Titularidade dos bens de domínio público deve obedecer à equidade intergeracional, na distribuição de custos e benefícios, considerada a aptidão do bem para a prossecução de fins de interesse público nos curto, médio e longo prazo. Entendemos com isto que, no caso dos bens culturais, a equidade intergeracional deve prevalecer sobre a perspectiva de evolução dos encargos com a manutenção e conservação do imóvel, entendimento que, pelo acima exposto, não nos parece extensível à Proposta de lei.

11. Sob o título ***Desafectação Implícita***, o artº 27º da Proposta de Lei determina que *“considera-se desafectado do domínio público e integrado no domínio privado do respectivo titular o bem cuja dominialidade resultou de acto de afectação e não tenha sido objecto de aproveitamento compatível com a função de utilidade pública que determinou a prática de tal acto durante um período de dez anos, tratando-se de bens móveis, e de vinte anos, tratando-se de bens imóveis”*, desde que não tenha sido por obstáculos de direito ou de facto.

É nosso entendimento que o património cultural não pode estar sujeito à pressão da desafecção, implícita ou não, por razões de não cumprimento do fim de utilidade pública ou quaisquer outras, designadamente as de natureza administrativa que resultam do articulado da presente Proposta de Lei.

O estudo, conservação, restauro e valorização do património cultural, em vista e para fruição pública, é matéria em si mesma inacabada e inacabável, sempre em actualização de conhecimento.

Esta especificidade suscita a permanente actualização da própria função de *utilidade pública*, mediante acções diversas, obedecendo a programas e calendários faseados de intervenção permanente, de acordo com o estado da investigação, dos avanços da ciência da conservação e restauro e da disponibilização de diferentes formas de financiamento, em função das necessidades objectivas dos programas.

É, por isso, nossa convicção, que a desafecção, como prevista nas razões aduzidas na proposta de lei, compromete seriamente qualquer política de longo prazo de salvaguarda do património cultural, imóvel e integrado, comprometendo o princípio da equidade intergeracional que se pretendeu ver consagrado na legislação portuguesa com o Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de Agosto.

Finalmente, sendo certo que a nossa atenção incidiu sobre o Património Cultural, como cidadãos de pleno direito, não podemos ignorar os efeitos da Proposta de lei sobre os bens genericamente do domínio público, bens que, pela sua própria definição, perseguem a concretização de fins de utilidade pública na prestação de serviços que são constitucionalmente dever da Administração. E sobre esta questão, o artigo hoje publicado no Jornal PÚBLICO sobre o encerramento do Complexo Desportivo da Lapa para venda a privados, com fins imobiliários, e que permitirá ao Instituto do Desporto um encaixe de 6,3 milhões de euros, é só a ponta do iceberg sobre a bondade da legislação que está em discussão.

Como não podemos ficar indiferentes à hipótese da transformação do Ministério da Cultura em Ministério da Cultura e do Turismo, hipótese avançada pela ex-Ministra da Cultura, Isabel Pires de Lima, igualmente em artigo de opinião publicado no Jornal PÚBLICO em reacção a artigo de Walter Rosa. Na verdade, este simples e aparentemente inócuo artigo de opinião é um indicador sério do pensamento político que subjaz à Proposta de Lei sobre o Regime Geral dos Bens do Domínio do Estado e do que poderá vir a acontecer se a mesma se transformar em LEI da República.

Lisboa, 27 de Novembro de 2008

Ana Carvalho Dias, Arqueóloga  
Isabel Costeira, Museóloga