

# Para uma nova dinâmica do património cultural: o património sustentável\*

SUZANA TAVARES DA SILVA\*\*

## RESUMO

A sustentabilidade dos bens culturais em sentido não apenas económico, mas também cultural, apresenta-se hoje como uma das notas fundamentais da compreensão adequada da protecção e valorização do património cultural. Trata-se não apenas de tomar na devida consideração a oportunidade económica que o património cultural representa, como ainda de fomentar a vivificação dos bens culturais. Para tanto, propomos um olhar crítico sobre algumas novas propostas de gestão e valorizações tais como a privatização do financiamento através da promoção da figura do sponsor, a hibridização dos museus e o estabelecimento de parcerias público/privadas. No que ao património edificado diz respeito, salientamos a necessidade de articulação das políticas urbanística, habitacional e de turismo com a protecção e valorização dos bens culturais, dando particular relevo aos problemas emergentes da regulação dos conjuntos e centros históricos. Concluímos com um apelo à vivificação dos bens no contexto da política de valorização do património cultural.

## 1. INTRODUÇÃO

Não constitui novidade actualmente afirmar que os bens culturais<sup>1</sup>, e de forma mais intensa os bens culturais imóveis, requerem soluções flexíveis e interdisciplinares de gestão e valorização que permitam assegurar a respectiva sustentabilidade, não apenas em termos económicos, mas também em termos culturais. De facto, a sustentabilidade dos bens culturais deve inscrever-se numa compreensão dinâmica não apenas da propriedade dos bens culturais, mas também das possibilidades de gestão e valorização dos mesmos.

A Constituição da República Portuguesa inclui entre as tarefas fundamentais do Estado a protecção e valorização do património cultural do povo português (art. 9º/e), consagra o direito universal à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservação, defesa e valorização do património cultural (art. 78º/1) e estabelece, como incumbência do Estado a desenvolver em colaboração com todos os agentes culturais, a promoção a salvaguarda e a valorização do património cultural, de forma a torná-lo “elemento vivificador da identidade cultural comum” (art. 78º/2 c). Resulta, em nosso

## ABSTRACT

### *Heritage's new approach: sustainable heritage*

The sustainable heritage means today not only an economic issue but also a cultural one, and represents one of the fundamental matters to a suitable formulation for protecting and improving heritage. It means not only considering the economic opportunity created by heritage, but also increasing the buildings' liveliness. As instruments of those purposes we analyse some of the new proposals in managing and improving heritage, such as private finance (promoting the sponsors' activity), museums' “hybridization” and public/private partnership. In what concerns built heritage, we refer the convenience of articulating urban, housing and tourism policy with heritage's protection and improvement, particularly historic centres. We conclude by asking for ways of promoting liveliness of the estate, in order to enhance the cultural heritage.

entender, da articulação destas normas fundamentais, a compreensão da gestão e valorização dos bens culturais como uma tarefa do Estado, que o mesmo deve desenvolver e promover em articulação com os restantes “agentes culturais”. Devem intervir activamente nesta tarefa os proprietários e detentores de bens culturais, bem como outros actores (por exemplo a Igreja Católica, as associações de defesa do património cultural) que participem de forma activa na conservação, divulgação e valorização dos bens que consubstanciam testemunhos da nossa civilização.

É neste âmbito compreensivo que a actual lei de bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural, a Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro (de ora em diante LBPC) consagre alguns princípios fundamentais para a compreensão e aplicação de novas fórmulas ou técnicas de gestão dos bens culturais. Referimo-nos, particularmente, aos princípios da cooperação, da contratualização e da sustentabilidade<sup>2</sup>. Sublinhe-se que a LBPC não apresenta formulações concretas relativamente aos termos em que se promoverá a partilha público-privada na gestão e valorização dos bens culturais. No fundo, a lei nada diz quanto aos termos em que a sociedade em geral e os agentes culturais em

\*Texto que serviu de base à comunicação apresentada no Colóquio *Direito do Património Cultural e Ambiental*, organizado pela Câmara Municipal de Sintra, no dia 7 de Junho de 2005 e que inclui algumas sugestões formuladas pelo Professor Doutor José Casalta Nabais, a quem muito agradecemos a disponibilidade manifestada para a sua leitura.

\*\*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

1 - Os bens culturais são, nos termos do disposto no n.º1 do art. 14º da Lei de bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural (Lei n.º 10/2001, de 8 de Setembro), “os bens móveis e imóveis que, de harmonia com o disposto nos n.ºs 1,3 e 5 do artigo 2º, representem testemunho material com valor de civilização ou de cultura”. Significa, portanto, que o legislador nacional optou por não identificar os bens culturais com o património cultural, antes restringindo a primeira categoria aos bens culturais materiais. Refira-se, todavia, que em muitos casos e sempre que nada seja expressamente dito em sentido contrário, os termos património cultural e bens culturais são utilizados como sinónimos ou expressões equivalentes. Neste sentido Cf. CASALTA NABAIS, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 18.

2 - Sobre o sentido e alcance de cada um dos princípios vide, CASALTA NABAIS, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, ob. cit., p. 102-109.

especial poderão, em cooperação com o Estado, não só cumprir o dever de preservação do património cultural, mas, sobretudo, contribuir para a vivificação da nossa identidade cultural comum. Nesta matéria, a LBPC limita-se a algumas poucas formulações, espalhadas ao longo do seu extenso articulado, das quais não é possível retirar indicações concretas para o legislador que está obrigado a proceder ao seu desenvolvimento. É, porém, destas poucas referências legais que partiremos para apresentar um conjunto de propostas tendentes a revelar fórmulas mais dinâmicas de gestão e valorização dos bens culturais.

## 2. O PATRIMÓNIO CULTURAL SUSTENTÁVEL

Cabe-nos, nesta medida e antes de avançar para a proposta de quaisquer soluções em concreto, avaliar os tipos de instrumentos previstos na LBPC em matéria de *apoio e cooperação* na gestão e valorização de bens culturais.

De acordo com a alínea *i*) do seu art. 70<sup>3</sup>, a utilização, aproveitamento, *rendibilização* e gestão são componentes do regime geral de valorização dos bens culturais. Por seu turno, o art. 71<sup>o</sup> inclui entre os instrumentos do regime de valorização os programas de apoio às *formas de utilização originária*, tradicional ou natural dos bens e os programas de aproveitamento turístico. Por último, o art. 99<sup>o</sup> refere-se a programas que o Governo promoverá de *apoio financeiro* a proprietários ou outros titulares de direitos reais de gozo sobre bens culturais classificados ou inventariados com a condição de os mesmos procederem a trabalhos de protecção, conservação e valorização dos bens, de harmonia com as normas estabelecidas sobre a matéria e sob a orientação dos serviços competentes.

As referências são também muito vagas no que se refere aos *instrumentos de cooperação*. Destaca-se a possibilidade de o Estado, as Regiões Autónomas e as autarquias locais poderem celebrar acordos para efeitos da prossecução de interesses públicos na área do património cultural (art. 4<sup>o</sup>/1 da LBPC) com detentores particulares de bens culturais, com outras entidades interessadas na preservação e valorização de bens culturais ou com empresas especializadas. Ainda no âmbito dos instrumentos de cooperação deve referir-se a possibilidade de as pessoas colectivas de direito público colaborarem com os detentores de bens culturais, para que estes possam conjugar os seus interesses e iniciativas com a actuação pública, à luz dos objectivos de protecção e valorização do património cultural, beneficiar de contrapartidas de apoio técnico e financeiro e de incentivos fiscais (art. 8<sup>o</sup> da LBPC).

A cooperação institucional entre as entidades públicas é também um factor importante da sustentabilidade cultural. Nesta medida, o recurso à celebração de contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e um ou mais municípios, associações de municípios ou empresas concessionárias tem-se revelado um instrumento fundamental para a concretização de muitos projectos<sup>4</sup>.

Destacamos, também, a *cooperação* com a Igreja Católica, expressamente referenciada no art. 23<sup>o</sup> da Concordata com a Santa Sé de 2004<sup>5</sup>. Sublinhe-se que na nova Concordata está prevista a criação de uma “comissão bilateral para o desenvolvimento da cooperação quanto a bens da Igreja que integrem o património cultural português”. A comissão terá como missão (art. 23<sup>o</sup>/4 da Concordata), promover a “salvaguarda, valorização e fruição dos bens da Igreja, nomeadamente através do apoio do Estado e de outras entidades públicas às acções necessárias para a identificação, conservação, segurança, restauro e funcionamento”. Para desenvolver estes objectivos podem ser celebrados acordos entre as autoridades competentes da Igreja Católica e da República Portuguesa (art. 28<sup>o</sup> da Concordata). A celebração de acordos em matéria de protecção e valorização dos bens culturais da Igreja pode assumir particular relevo no nosso ordenamento jurídico, na medida em que uma parte significativa dos nossos bens culturais tem afectação permanente ao serviço da Igreja. Por outro lado, a comissão bilateral gozará de uma posição privilegiada não apenas para solucionar questões que até aqui se têm revelado controversas no que se refere à gestão dos bens culturais, como é o caso do regime de visitas, mas também para propor e concertar entre as entidades interessadas formas dinâmicas de gestão do património, fazendo, por exemplo, aproveitamento das excelentes qualidades acústicas das igrejas.

A pouca densidade das formulações legais que norteiam os instrumentos de apoio e cooperação na gestão e valorização dos bens culturais permite, por um lado, verificar a existência de uma ampla margem de discricionariedade conferida ao legislador que venha a promover o desenvolvimento desta lei, e, por outro lado, avançar um conjunto de medidas que se têm revelado eficientes na experiência comparada e que são compatíveis com o nosso quadro jurídico.

Trata-se de um conjunto de propostas que partem de alguns pressupostos na compreensão do papel jurídico-social dos bens culturais, que devemos previamente explicitar: 1) os bens culturais (e reportamo-nos essencialmente ao património edificado) são susceptíveis de gerar rendimento, ou seja, os bens culturais são “bens económicos produtivos”<sup>6</sup>; 2) os bens culturais são susceptíveis de ser reutilizados; 3) os bens culturais são também bens de

3 - De ora em diante, os artigos referidos sem indicação da sua proveniência reportam-se à LBPC.

4 - Os contratos-programa de natureza sectorial ou plurisectorial foram criados pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro (diploma cuja redacção foi actualizada pelo Decreto-Lei n.º 157/90, de 17 de Maio e pelo Decreto-Lei n.º 319/2001, de 10 de Dezembro), como instrumentos de cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais e têm como objecto a realização de investimentos em áreas específicas, entre as quais se inclui a cultural (art. 3<sup>o</sup>/e).

5 - Referimo-nos à Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, assinada em 18 de Maio de 2004 na cidade do Vaticano e aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 74/2004.

6 - Neste sentido, GIANFRANCO MOSSETO e MARILENA VECCO, “L'Economia e la Gestione del patrimonio Edificato”, *Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 23.

consumo (“*procura não cultural dos bens culturais*”)<sup>7</sup>; 4) o património cultural contribui para o desenvolvimento económico regional e local; 5) os bens culturais produzem, também, externalidades positivas<sup>8</sup>.

Da compreensão económica dos bens culturais devemos retirar duas conclusões: 1) os bens culturais são susceptíveis de gerar rendimento e, nessa medida, devemos privilegiar soluções que promovendo a conservação e a valorização dos bens culturais contribuam, simultaneamente, para a respectiva *sustentação económica*; 2) o valor cultural intrínseco dos bens consubstancia um testemunho de civilização que todos temos o dever de salvaguardar e transmitir às gerações futuras. Este dever constitui também uma incumbência e tarefa do Estado, para a qual o mesmo deve contribuir não apenas através de medidas de apoio financeiro (as quais muitas vezes não são eficientes por estarem na dependência dos recursos económicos conjuntamente na disponibilidade do Estado), mas também através da consagração de instrumentos de apoio técnico aos “agentes culturais” e da salvaguarda da identidade cultural do bem, o que constituirá a sua *sustentabilidade cultural*.

O património cultural constitui hoje uma *oportunidade económica*. Os titulares de bens culturais podem utilizá-los para de forma directa ou indirecta prestarem serviços culturais. A lógica do rendimento predial dos bens é substituída pela lógica da exploração do bem cultural no âmbito da prestação de serviços (ex. visitas guiadas, restauração)<sup>9</sup>. Com a superação do ciclo turístico centrado em “sol e praia” ganham relevo as formas de turismo temático, no âmbito de uma compreensão de turismo sustentável<sup>10</sup>: turismo cultural, turismo histórico, turismo arquitectónico, gerando novas oportunidades em sede de rentabilização de bens culturais<sup>11</sup>. Um dos principais desafios que esta transformação coloca às cidades reside no desenvolvimento de mecanismos capazes de fixar turistas para além do “dia de visita”. Neste sentido, as cidades reorganizaram uma parte dos respectivos projectos de desenvolvimento em torno da recuperação e exploração do respectivo património cultural<sup>12</sup>.

A crescente importância dos *centros históricos* e respectiva recuperação constituem um dos actuais mecanismos de desenvolvimento económico local e regional<sup>13</sup>. A cidade reorganiza-se em torno do seu património cultural e este permite-lhe um crescente desenvolvimento económico. Cabe distinguir nesta reorganização das cidades duas grandes categorias: 1) as *cidades-património*, cuja organização se centra, essencialmente, no respectivo património cultural; 2) as cidades que desen-

volem um *ecossistema cultural*, ou seja, aquelas que não centrando exclusivamente a sua atenção no património cultural o utilizam como alavanca para o desenvolvimento económico, turístico e até social. Sublinhe-se, quanto a esta última categoria, a interligação necessária entre as várias componentes do ecossistema cultural: urbanismo, infra-estruturas, logística, ambiente, planeamento.

Uma última nota para realçar que a sustentabilidade dos bens culturais assenta no binómio: sustentação económica, sustentabilidade cultural, o qual conduz a uma concepção dinâmica dos bens culturais e à superação de modelos assentes em concepções patrimonialistas, subvencionistas e estético-contemplativas dos mesmos.

### 3. AS NOVAS PROPOSTAS DE GESTÃO E VALORIZAÇÃO DOS BENS CULTURAIS

A mencionada concepção dinâmica do património cultural reflecte-se, desde logo, ao nível da gestão e valorização dos bens culturais, conforme revelam as novidades apresentadas pela experiência estrangeira sobre esta matéria.

A primeira novidade assenta numa modificação de âmbito estrutural: a *privatização cultural*. Com o alargamento da compreensão e âmbito material do património cultural e conseqüente aumento do número e diversidade de bens culturais, as concepções clássicas, de raiz estadualista, não só são indefensáveis no actual quadro de compreensão do papel do Estado, como se revelam economicamente insustentáveis. Por isso, insistir numa compreensão do património cultural centrada no Estado traduz-se, nos nossos dias, ao fim e ao cabo, numa aniquilação do próprio património cultural<sup>14</sup>. A incapacidade económico-financeira do Estado para promover a conservação e valorização do património cultural revela-se não apenas na ausência de medidas concretas de conservação do património edificado (talvez o mais visível), como também na falta de meios adequados para garantir a respectiva sustentabilidade cultural, designadamente, para aumentar os méritos que o bem já possui, permitindo a respectiva fruição (adequada e informada) por todos e a respectiva transmissão às gerações futuras.

#### 3.1. Mecenato e sponsors

A desintervenção estadual em matéria cultural requer sempre uma maior intervenção de *sponsors* que

7 - Cf. MOSSETTO, *L'economia delle città d'arte*, Milano, 1992.

8 - Cf. no mesmo sentido SALDANHA SANCHES, “O regime fiscal no âmbito do património cultural”, *comunicação apresentada no Colóquio Direito do Património Cultural e Ambiental*, cit., Junho de 2005.

9 - XAVIER GREFFE, “Il Patrimonio come Opportunità Economica”, *Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 34.

10 - Cf. sobre o *turismo sustentável* como um turismo que é capaz de se manter numa determinada zona por tempo indeterminado, ponderando factores ambientais, sociais e económicos, vide, por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 77ss.

11 - Neste sentido, PÉREZ FERNÁNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2004, p. 163.

12 - Esta sensibilidade foi também captada pelo nosso legislador que a reflecte no âmbito do Programa Polis ao privilegiar a implementação deste programa nas cidades que dispõem de centro histórico classificado.

13 - DICK NETZER, “Património Culturale e Sviluppo Economico Regionale e Locale”, *Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 49ss.

14 - Cf. CASALTA NABAIS, “Considerações sobre o quadro jurídico do património cultural”, *comunicação apresentada no Colóquio Direito do Património Cultural e Ambiental*, cit., Junho de 2005.

garantam a sustentação económica dos bens. Trata-se não apenas de encontrar mecenas, mas antes de verdadeiros *sponsors* no sentido de financiadores privados. De facto, apesar de muitas vezes mecenas e *sponsors* serem referidos como sinónimos, propomos aqui uma diferenciação entre estas duas figuras. A doutrina mais recente salientou já, no âmbito do regime fiscal do património cultural, a existência de um entendimento “mais aberto”, “revelador de uma mudança de sentido da tradicional ideia de mecenato na Europa”<sup>15</sup>. Dando particular relevo à aproximação do modelo europeu ao modelo americano de financiamento da cultura, afirma que “a atribuição indirecta de benefícios fiscais a entidades culturais, mediante a beneficiação dos seus patrocinadores ou *sponsors* (...) faz assim cada vez mais apelo a um financiamento privado”<sup>16</sup>.

Em nosso entender, podemos aprofundar um pouco melhor a articulação dos modelos europeu e americano e estabelecer algumas diferenças entre as duas figuras: mecenas e *sponsor*.

Neste sentido, o mecenas corresponderá, essencialmente, ao investidor que doa verbas para fins relacionados com a conservação e valorização do património cultural, visando, sobretudo, retirar dessa doação as vantagens fiscais que a mesma proporciona ao abrigo do estatuto do mecenato e, particularmente no caso de pessoas colectivas, aliar às já mencionadas vantagens fiscais o prestígio social e empresarial que “ser amigo do património cultural e da cultura” em si revela. No caso do *sponsor*, por nos referirmos a uma categoria especialmente desenvolvida em modelos com uma concepção não estadualista da cultura e, por conseguinte, do património cultural, o “investimento” nos bens culturais visa não apenas alcançar as vantagens fiscais que lhe estão associadas (as quais são características do modelo europeu clássico) e o referido prestígio social, acabando por se prolongar no âmbito de um projecto mais complexo, que se revela muitas vezes, como um verdadeiro projecto empresarial, no qual o *sponsor* assume tarefas relacionadas com a gestão dos bens culturais. Assim, à beneficiação fiscal e ao prestígio social do mecenas associa o *sponsor* a cultura como objectivo de actividade empresarial ou ramo de “negócio”.

É a empresarialização e o dinamismo associado à figura do *sponsor* que nos permite compreender a afirmação de que à desintervenção do Estado deve aliar-se a procura de *sponsors*. Na verdade, é o carácter dinâmico da sua intervenção que permite aliar à obtenção do financiamento uma gestão mais eficiente e sustentada dos bens culturais, para a qual os mecenas não estão muitas vezes sensibilizados. Sublinhe-se que esta diferenciação que aqui propomos não tem suporte legal, uma vez que o trata-

mento jurídico do financiamento proporcionado por ambos recai no âmbito de aplicação do estatuto do mecenato.

Questão diferente é, porém, a aplicação de novas formas de financiamento (como por exemplo o recurso a *project finance*) à protecção e valorização de bens culturais<sup>17</sup>. Estas novas formas de financiamento surgem como uma alternativa aos tradicionais instrumentos de direito administrativo, em particular o contrato de concessão, e constituem, igualmente, um expediente de desintervenção estadual.

### 3.2. Privatização no âmbito dos bens culturais

A desintervenção estadual e a remissão para a esfera privada de tarefas no domínio cultural e, especialmente, dos bens culturais, deve ser analisada a partir de uma explanação dos vários significados de privatização e das várias formas que a mesma assume neste domínio. A doutrina tem distinguido várias subcategorias dentro da privatização, as quais são também susceptíveis de aplicação em matéria de bens culturais. Assim, pode tratar-se de uma simples *privatização formal* que assente na transformação em pessoa de direito privado da entidade responsável pela gestão dos bens culturais (ex. constituição de sociedades de capital público para gerir bens culturais<sup>18</sup>); de uma *privatização financeira* que assente em esquemas de empréstimos bancários para a recuperação de bens imóveis; de uma *privatização funcional* que assente na transferência de tarefas públicas para entidades privadas; de uma *privatização material* que assente na transferência da propriedade dos próprios bens<sup>19</sup>.

#### 3.2.1. Hibridização dos museus

Relacionada com a privatização, embora diferente, a *hibridização de museus* apresenta-se como uma solução organizatória eficiente para a gestão de bens culturais que possam ser decompostos em diferentes níveis de tarefas. De facto, na gestão e organização de um museu podemos distinguir tarefas de natureza estritamente museológica (identificadas no art. 7º da Lei-Quadro dos Museus Portugueses, Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto) – entre as quais destacamos a incorporação, inventário e documentação e conservação – de outras tarefas gerais de apoio (ex. restauração, estacionamento, limpeza), o que nos permite conceber uma organização com vários níveis, públicos e

15 - Cf. CASALTA NABAIS, *Estudos de direito fiscal*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 354 (nota 63); “Tributação e urbanismo no direito europeu”, *RevCEDOUA*, 13, 1/2004, p. 28 e *Introdução ao direito do património cultural*, ob. cit., 2004, p. 67.

16 - Cf. CASALTA NABAIS, *Estudos de direito fiscal*, ob. cit., 2005, p. 354 (nota 63).

17 - Cf. SERGIO FOÀ, *La gestione dei Beni Culturali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 163 ss e, entre nós, Casalta Nabais, *Introdução ao direito do património cultural*, ob. cit., 2004, p. 68.

18 - Integra-se nesta categoria a Sociedade Parques de Sintra - Monte da Lua, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, criada pelo Decreto-Lei n.º 215/2000, de 2 de Setembro, com a missão de recuperar, requalificar, revitalizar e gerir os parques de Sintra incluídos no âmbito da paisagem cultural classificada pela UNESCO.

19 - Sobre alguns aspectos da privatização aplicada à cultura vide PETER B. BOORSMA, “Privatizing the Muse and all that Jazz”, *Privatization and Culture*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002, p. 23 ss.

privados, incorporados na mesma entidade, que assim assume a natureza de ente híbrido<sup>20</sup>. A nossa Lei-Quadro dos Museus, na secção III do capítulo VII, sob a epígrafe “parcerias”, contempla várias disposições que apontam para soluções de privatização. Refira-se, por exemplo, no âmbito da gestão, o art. 99º que prevê expressamente a possibilidade de criação de novos museus em regime de parceria e a possibilidade, nesses casos, de gestão privada de bens culturais do domínio público, através de contrato administrativo.

### 3.2.2. Parcerias público-privadas

Ainda neste âmbito cabe fazer referência à criação de sociedades de economia mista (“*sociétés d'économie mixte*”), ou seja, a criação de uma entidade de capitais mistos, público-privados, para a exploração e gestão de bens culturais. Esta solução tem sido adoptada em França, pelos entes locais, especialmente para a exploração dos museus. A estas entidades é posteriormente outorgada uma *concessão de serviços de valorização e protecção dos bens*. Com esta concessão pretendem as entidades públicas sublinhar o facto de se tratar não apenas de uma concessão de serviço, mas antes da transferência para as sociedades de economia mista do especial dever de protecção e valorização dos bens culturais que servem de suporte material à prestação do serviço.

O mesmo é dizer que as sociedades concessionárias da exploração e gestão do bem não devem limitar-se à respectiva exploração através da prestação de um serviço (seja de visitas guiadas, de hotelaria ou de restauração, para dar apenas alguns exemplos), cabendo-lhes também a obrigação de valorização do bem cultural. No fundo, o dever de incrementar o valor cultural intrínseco do bem.

Mais uma vez devemos fazer referência à Lei Quadro dos Museus que prevê entre nós o estabelecimento de parcerias para a criação e qualificação de museus (art. 95º). Parcerias que podem consistir em contratos mistos ou união de contratos e prever o recurso ao financiamento privado (art. 98º). Desta forma, concluímos que Portugal também dispõe de um conjunto de instrumentos jurídicos adaptados às necessidades mais actuais dos Estados em matéria de gestão do património museológico. Fica apenas por responder a questão de saber qual será a respectiva eficácia na prática, ou seja, se as entidades responsáveis farão “bom uso” destes expedientes normativo-legais.

## 3.3. Problemas específicos de alguns bens culturais

A gestão dos bens culturais implica, como temos vindo a salientar, a obtenção de recursos financeiros, o que nem sempre é possível, ou mesmo aconselhável, alcançar a partir da exploração do respectivo bem. Há um conjunto de bens para os quais é difícil ou mesmo impossível conceber soluções de exploração rentável, mas que por essa razão não devem ficar desprovidos de protecção. Pelo contrário, devemos sublinhar neste caso o dever que impende sobre o Estado de promover a respectiva protecção e valorização. Mais uma vez, o apelo à intervenção do Estado e à afectação de recursos financeiros às tarefas de conservação e valorização do património cultural deve também ser entendido no contexto das externalidades positivas que o património cultural (particularmente o edificado) é capaz de gerar e das quais beneficiam, de forma directa e imediata, entidades públicas e privadas.

### 3.3.1. Os conjuntos e os centros históricos

Cabe também destacar as dificuldades decorrentes da protecção dos *conjuntos*, não apenas pelo facto de nestes projectos estarem necessariamente envolvidos vários actores, mas, sobretudo, pela inexistência de um regime jurídico que assegure uma resposta eficiente às especificidades deste tipo de bens culturais<sup>21</sup>.

No âmbito desta problemática situa-se a recuperação dos *centros históricos* que tem vindo a ser dinamizada por vários municípios<sup>22</sup>. A recuperação dos centros históricos apresenta-se, actualmente, como um dos pontos fulcrais na implementação dos instrumentos de protecção e valorização do património cultural. Trata-se, especialmente, de um laboratório para a articulação de novas dimensões em sede de restauração imobiliária e sustentabilidade cultural dos edifícios<sup>23</sup>. A tensão entre a conservação e a modernização dos edifícios, entre o restauro e a preservação do espírito do conjunto apelam não apenas à criatividade dos técnicos e artistas, mas também à sensibilidade dos que controlam e respondem pela decisão, seja ela política ou jurídica. De facto, a doutrina tem vindo a fazer apelo à necessidade de criação de um regime jurídico específico para os conjuntos, de forma a solucionar algumas das incongruências que decorrem da aplicação do regime jurídico em vigor<sup>24</sup>.

20 - Sobre a *hibridização de museus* vide, por todos, MARK SCHUSTER, “Beyond Privatization”, *Privatization and Culture*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002, p. 62. O autor sublinha duas questões essenciais a propósito desta realidade: 1) a hibridização, quando constitui a sobreposição de níveis públicos e privados, não significa necessariamente a criação de níveis de tensão dentro da entidade híbrida; 2) a dificuldade principal reside na aceitação da criação das entidades híbridas e não nos conflitos que a partir das mesmas possam ser gerados.

21 - Neste sentido, JOÃO MARTINS CLARO sublinha as incongruências da nossa legislação, que manda aplicar aos conjuntos as normas relativas aos prédios. Esta solução obriga, entre outros aspectos, a solucionar os problemas jurídicos do centro histórico como se o mesmo constituísse um imóvel único, in “Notas sobre o Regime Jurídico de Protecção de Bens Culturais Imóveis”, *comunicação apresentada no Colóquio Direito do Património Cultural e Ambiental*, cit., Junho de 2005,

22 - Sobre alguns problemas suscitados pelo regime jurídico da reabilitação urbana vide o nosso “Reabilitação urbana e valorização do património cultural: dificuldades na articulação de regimes jurídicos.” Em publicação nos estudos em homenagem ao Doutor Henrique Mesquita.

23 - Sobre as várias dimensões da restauração imobiliária das cidades e a valorização do património cultural nesse contexto vide, por todos, SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La restauración inmobiliaria en la regulación del patrimonio histórico*, Thomson, Aranzadi, RUE, 2004.

24 - Sobre esta questão vide, por todos, entre nós, por último, CASALTA NABAIS, “Considerações sobre o quadro jurídico do património cultural”, *comunicação apresentada no Colóquio Direito do Património Cultural e Ambiental*, cit., Junho de 2005, que sublinha como notas negativas, entre outros aspectos, a isenção de IMI de que beneficiam as entidades bancárias instaladas nos imóveis da baixa pombalina e do centro histórico do Porto. No mesmo sentido, JOÃO MARTINS CLARO “Notas sobre o Regime Jurídico de Protecção de Bens Culturais Imóveis”, cit., Junho de 2005.

Outra dimensão relevante na recuperação dos centros históricos prende-se com o financiamento das intervenções. Problema que é também urbanístico, o que explica a utilização dos programas de apoio e financiamento urbanístico como meio adequado para a reabilitação dos imóveis e consequente valorização cultural do conjunto<sup>25</sup>. A inexistência de programas de financiamento especificamente relacionados com a componente do património cultural explica que projectos como a candidatura do centro histórico de Guimarães a património mundial tenham partido da utilização dos programas gerais de apoio à recuperação urbana. Este tipo de intervenções conduz em muitos casos à criação de *quarteirões culturais*, utilizados como elemento fundamental na promoção turística das cidades<sup>26</sup>.

### 3.4. Património cultural e turismo

Outra das possibilidades de financiamento à recuperação de bens culturais prende-se com a respectiva integração em programas relacionados com o *turismo*. Sublinhe-se que a actividade turística tem sido objecto de regulamentação administrativa e de interesse pelo Estado para além dos já tradicionais aspectos relacionados com a actividade turística dos operadores<sup>27</sup>. Referimo-nos especialmente ao PIQTUR – Programa de Intervenções para a Qualificação do Turismo –, aprovado no âmbito do Plano de Consolidação do Turismo<sup>28</sup>. De resto, a experiência espanhola tem permitido compreender juridicamente a interligação que o direito público estabelece entre estas duas realidades, da qual a figura do *município turístico* é um bom exemplo.

O *município turístico* é uma figura desenvolvida

pelas legislações das comunidades autónomas, nas leis autonómicas do turismo<sup>29</sup>. Embora a qualificação de um município como turístico não assente exclusivamente em critérios relacionados com o património cultural, sempre se podem invocar alguns exemplos como é o caso da *ley gallega* e *ley valenciana* em que a qualificação deve tomar em conta parâmetros com ele relacionados, como é o caso “das medidas eficazes de protecção e recuperação da envolvência natural, a paisagem e o meio ambiente” ou “da protecção dos valores culturais e tradicionais da população autóctone”<sup>30</sup>.

Ainda no âmbito da actividade turística, devemos referir dois exemplos que associam a valorização dos bens culturais à actividade turística. Em primeiro lugar, a rede de *pousadas*. As pousadas são nos termos do disposto no art. 43º Decreto-Regulamentar n.º 36/97, de 25 de Setembro, na redacção do Decreto-Regulamentar n.º 16/99, de 18 de Agosto estabelecimentos hoteleiros explorados pela ENATUR (Empresa Nacional de Turismo, S.A.<sup>31</sup>) instalados em imóveis classificados como monumentos nacionais, de interesse público, de interesse regional ou municipal e ainda em edifícios que, pela sua antiguidade, valor arquitectónico e histórico, sejam representativos de uma determinada época e se situem fora de zonas dotadas de suficiente apoio hoteleiro. A criação da rede de pousadas nacionais está associada à intervenção do Estado no fomento do turismo em Portugal (especialmente na primeira metade do séc. XX)<sup>32</sup>, através do aumento da oferta hoteleira em zonas especialmente carenciadas. Actualmente, a intervenção do Estado na prestação de serviços hoteleiros deixa de fazer sentido<sup>33</sup>.

Em segundo lugar, a referência ao *turismo de habitação*, uma das modalidades previstas pelo diploma que aprovou o regime jurídico do *turismo no espaço*

---

25 - De entre os mencionados programas urbanísticos destacamos: o Programa RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados) Decreto-Lei N.º 329-C/2000, de 22/12; o Programa REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em áreas Urbanas Antigas), criado pelo Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho – é exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados; Programa RECRIPH (Regime Especial de Participações e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho; Programa SOLARH criado pelo Decreto-Lei N.º 7/99, de 8 de Janeiro e actualmente regulado pelo Decreto-Lei N.º 39/2001, de 9 de Fevereiro, na redacção que foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 25/2002, de 11 de Fevereiro.

26 - A recuperação da *Piazza San Marco* em Veneza constitui um exemplo de intervenção que teve como base a criação de um quarteirão cultural, incidindo sobre diversos bens, tais como os museus, o património edificado, os centros de arte e os serviços de restauração. Nesta experiência foram introduzidas ainda algumas novidades de promoção de conjuntos, onde se destaca o “bilhete único”. Sobre o tema vide, por todos, JÉRÔME DOURDIN, “Programma organizzativo per il riutilizzo degli immobili di Piazza san Marco”, *Economia del Património Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 125ss.

27 - Para uma compreensão mais actualizada das novas questões em matéria de direito do turismo vide, por último, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2003 e PÉREZ FERNÁNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, Thomson, Aranzadi, Navarra, 2004.

28 - Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2002, de 27 de Dezembro de 2001.

29 - PÉREZ FERNÁNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, ob. cit., 2004, p. 72 ss.

30 - PÉREZ FERNÁNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, ob. cit., 2004, p. 171ss.

31 - A ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, E. P. foi criada em 1976, pelo Decreto-Lei n.º 662/76, de 4 de Agosto, como empresa pública destinada a gerir as participações do Estado no capital das empresas do sector turístico e a dinamizar a exploração dos empreendimentos turístico-hoteleiros sob intervenção governamental. Em 1992, o Decreto-Lei n.º 151/92, de 21 de Julho, alterou a natureza jurídica da ENATUR, que assim deixou de ser empresa pública, convertendo-se em pessoa colectiva de direito privado, com o estatuto de sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, assumindo a denominação de ENATUR – Empresa Nacional de Turismo S.A.

32 - A intervenção do Estado no fomento turístico e no aumento da oferta hoteleira não é um exemplo exclusivo de Portugal; em Espanha, a rede de *Paradores de Turismo* tem a mesma origem jurídica. Actualmente, quer as comunidades autónomas, quer a doutrina têm defendido a falta de fundamentação jurídica para a intervenção do Estado a este nível da oferta turística, vide, por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, ob. cit., 2003, p. 92-93.

33 - Esta nova orientação explica que entre as medidas prevista nas opções do plano para 2005 se faça referência à privatização parcial da ENATUR e à cessão da exploração da rede de pousadas. Sublinhe-se que, presentemente, a área de actuação da ENATUR consiste na gestão dos imóveis que constituem a rede Pousadas de Portugal, e supervisão da exploração hoteleira das Pousadas concessionada ao Grupo Pestana Pousadas Investimentos Turísticos, S.A. (Cf. [Http://www.min-economia.pt/port/ministerio/p\\_enatur.html](http://www.min-economia.pt/port/ministerio/p_enatur.html)).

rural, – o Decreto-Lei n.º 54/2002, de 11 de Março<sup>34</sup>. O *turismo de habitação* é, na definição da lei, o serviço de hospedagem de natureza familiar que é prestado a turistas em casas com determinados requisitos, tais como: casas antigas particulares que em razão do seu valor arquitectónico, histórico ou artístico sejam representativas de determinada época, enumerando-se, com carácter exemplificativo, os solares e as casas apalaçadas. Esta modalidade de turismo no espaço rural tem também permitido recuperar alguns imóveis classificados, que fazem parte do nosso património cultural e que, por esta via, ganham uma “nova existência”, cada vez mais próxima do conceito de “monumento vivo”.

#### 4. A SUSTENTABILIDADE CULTURAL DOS “MONUMENTOS VIVOS”

Do exposto anteriormente, concluímos que uma parte da sustentação financeira dos bens culturais (em particular dos bens imóveis) assenta na respectiva reutilização. O mesmo é dizer que uma das grandes diferenciações em que assentam os bens culturais quanto ao âmbito da respectiva gestão e valorização é precisamente na sua qualificação como “*monumentos mortos*” ou “*monumentos vivos*” de que falava o arquitecto belga Louis Cloquet. Para o autor, os “*monumentos mortos*”, “aqueles que pertencem ao passado, aqueles que não podem ter pretensão de existir a não ser como recordação de tempos antigos, como puros documentos de arte”, caracterizavam-se por se encontrarem expostos “sempre e continuamente à lenta e implacável acção do tempo, ao assalto contínuo dos elementos destrutivos, à brutalidade dos homens sem poder contar com a defesa operada por quem ocupa e utiliza o edifício”. Pelo contrário, os “*monumentos vivos*”, “aqueles que na sua venerável velhice permaneceram vivos”<sup>35</sup>, são os que suscitam questões concretas no âmbito da respectiva recuperação, nomeadamente quanto a determinar os seus possíveis usos e qual o que melhor satisfaz o interesse cultural em presença.

É sobre a *sustentabilidade cultural* dos edifícios que muito se tem dito na doutrina jurídica nos últimos tempos. De facto, com a revitalização do património cultural, com a sensibilização dos municípios para a recuperação e reorganização das cidades, com a motivação dos agentes turísticos para o turismo histórico-cultural, com a colaboração e cooperação dos titulares de bens culturais nas tarefas de recuperação, conservação, gestão e valorização dos bens culturais, a questão mais discutida é a de saber qual deve ser o papel do jurista neste âmbito.

Uma parte do trabalho, a parte substancial, cabe aos técnicos e artistas que procuram e desenham novas soluções. Ao jurista tem sido pedido, essencialmente, que avalie os parâmetros jurídico-materiais que devem nortejar e balizar aquela actividade. Nesta tarefa têm contribuído, de forma preponderante, os municípios<sup>36</sup> que encontraram também na valorização do património cultural um instrumento de desenvolvimento económico e que, por essa razão, têm sido pioneiros na criação de subsídios à recuperação de bens culturais, na criação de programas específicos de informação e apoio técnico às populações e no apuramento (em conjunto com as entidades administrativas competentes) dos critérios (limitadores da discricionariedade técnica) que devem fundamentar as decisões sobre a reutilização dos edifícios.

Neste último ponto, apuramento dos critérios que devem fundamentar as decisões sobre a reutilização dos edifícios, é importante salientar os contributos da experiência comparada. O art. 5º da *BayDSschG* “lei Bávara sobre a protecção do património cultural” estabelece que deve ser dada preferência a um aproveitamento do bem idêntico ao seu uso originário, se este não for possível deve aceitar-se preferencialmente um aproveitamento semelhante (ao originário) e se também esta hipótese não for possível deve preferir-se o aproveitamento que mantenha substancialmente o uso originário do bem. Por seu turno, o § 14 da *Hamburger DenkmalschutzGesetz* “lei de Hamburgo sobre a protecção do património cultural” estabelece a possibilidade de a Administração celebrar acordos com os proprietários ou outros interessados, tendo em vista a “reutilização” dos bens de valor cultural<sup>37</sup>. Os exemplos de reutilização de edifícios multiplicam-se: a adaptação de antigos tribunais a hotéis de luxo, de castelos a estabelecimentos de ensino, de conventos a arquivos ou a salas de espectáculos, são apenas alguns dos exemplos mais actuais.

As conclusões que, com um ou outro cambiante, têm sido alcançadas apontam para a necessidade de hierarquizar as hipóteses a partir de duas premissas fundamentais: 1) deve privilegiar-se a solução que mais se aproxime do uso originário do bem; 2) uma solução que imprima ao bem um novo destino vivificador deve prevalecer sobre a não intervenção no bem.

Poucos são os autores que defendem a “dignidade da ruína” e as soluções que conduzam ao abandono do bem quando existam alternativas que permitam a respectiva recuperação. A “contemplação da ruína” justifica-se no caso dos “monumentos mortos”, quase sempre associados a elementos de âmbito arqueológico. Nos restantes casos, a vivificação dos bens é sempre apresentada como a melhor hipótese, no sentido de garantir a respectiva valorização em termos culturais.

34 - Referimo-nos, especialmente, ao turismo de habitação por ser a modalidade que, nos termos da lei, mais se aproxima da intervenção no âmbito de imóveis classificados.

35 - Cf. L. CLOQUET, “La restauration des monuments anciens”, *Revue de l'Art chrétien*, vol. XLIV, t. XII ; vol. XLV, t. XIII, 1901-1902, p. 498, **apud** SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La restauración inmobiliaria en la regulación del patrimonio histórico*, Thomson, Aranzadi, RUE, 2004, p. 229.

36 - Sobre o papel dos municípios na recuperação, valorização e gestão de bens culturais vide, por todos, PAOLO PINTI e ISIDORO SPARNANZONI, *Il comune e i beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2002 e ABAD LICERAS, *Administraciones Locales y Patrimonio Histórico*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2003.

37 - Sobre os problemas decorrentes da reutilização dos edifícios vide, por todos, LEISNER, *Denkmalgerechte Nutzung ein Beitrag zum Denkmalsbegriff im Recht des Denkmalschutzes*, Duncker & Humblot, Berlin, 2002 e o nosso “Da contemplação da Ruína ao Património Sustentável – contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais”, *RevCEDOUA*, 2, 2002, p. 69-93.