Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Maria João da Cruz Rodrigues Moreira

O Caminho de Santiago em Portugal: contributo para uma tutela jurídico-cultural

Tese de Doutoramento

Doutoramento em Estudos Culturais

Trabalho efetuado sob a orientação do

Professor Doutor Carlos Pazos-Justo

e da

Professora Doutora Alessandra Aparecida Silveira

março de 2023

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Agradecimentos

Aos Sr. Professor Doutor Carlos Pazos-Justo e à Srª Professora Doutora Alessandra Silveira pelo seu apoio na elaboração desta dissertação e pela sua disponibilidade e orientação, quando as inseguranças se revelavam.

À minha filha, Inês, não só pela paciência e apoio ao longo deste período de investigação, como também pela ajuda incondicional ao conduzir de forma responsável e brilhante a atividade do escritório, permitindo a concretização da presente dissertação.

Ao Francisco Leal e Diana Cruz, pela disponibilidade sempre manifestada e imprescindível ajuda, ao logo do percurso académico, principalmente na fase de elaboração da tese.

Ao Grupo Galabra, pelo apoio e transmissão de conhecimentos, despertando em mim a vontade de aperfeiçoar a cada dia a reflexão sobre o tema.

Dedicatória

Ao meu pai, que me ensinou a viver os sonhos.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

O Caminho de Santiago em Portugal: contributo para uma tutela jurídico-cultural

RESUMO: Na sua dimensão geográfica o Caminho de Santiago é constituído por uma série de itinerários sendo visto como um fenómeno social cujo crescimento exponencial se tem desenvolvido no decurso deste século. É um espaço polissémico, interpretado como um complexo de elementos culturais cujo conjunto é de valor superior à individualidade dos bens que o compõem, sendo promovido como produto turístico assente nos valores culturais que o enformam, enquanto itinerário de peregrinação. Portugal, detentor de itinerários do Caminho de Santiago cuja história é anterior à sua fundação como nação, só recentemente iniciou a sua institucionalização com recurso à certificação. Importa, entretanto, questionar se e em que medida o quadro jurídico adotado efetivamente tutela o seu valor cultural. O ponto de partida do estudo, para perceber qual o motivo de o Caminho de Santiago em Portugal não ter sido declarado juridicamente património cultural, tem como foco a pesquisa e análise reflexiva de atos jurídicos e atos não vinculativos produzidos pelas instituições internacionais e nacionais no período entre 1987 e 2019, a fim de aferir em que medida influenciaram as políticas públicas no setor do património cultural e, em especial, o Caminho de Santiago em Portugal. Sob o prisma do referencial teórico que consubstancia a investigação, este estudo enuncia, ainda, desafios jurídicos atuais e fornece proposições que sirvam de base para a construção da tutela jurídico cultural dos Caminho de Santiago em Portugal, incluindo a contribuição para um modelo de gestão, dentro do espírito da Carta dos Itinerários Culturais e das Orientações Técnicas para a inscrição no Património Comum da Humanidade. Só a partir da superação deste desafio será possível concretizar a pretensão do seu reconhecimento internacional.

Palavras-chave: Caminho de Santiago de Compostela; Itinerários Culturais; Património Cultural; Políticas Culturais

The Route of Santiago in Portugal: contribution for the legal-cultural protection

ABSTRACT: In its geographical dimension the «Caminho de Santiago de Compostela» (Route of Santiago) is composed by a bundle of itineraries seen as a social phenomenon, whose exponential growth has developed over the course of this century. It is a polysemic space, also is interpreted as a complex of cultural elements whose set is of superior value to the individuality of the goods that compose it. It is promoted as a tourist product based on the cultural values that shape it, as a pilgrimage itinerary. Portugal, crossed by the Ways of Sant James, whose history predates its foundation as a nation, only recently began its institutionalization through a model that it called Certification. It is important, however, to question whether and to what extent the adopted legal framework protects its cultural value. The starting point of the study, to understand why the Way of Saint James in Portugal has not been legally declared cultural heritage, focuses on the research and reflexive analysis of legal acts and non-binding acts produced by international and national institutions in the period. between 1987 and 2019, in order to assess to what extent, they influenced public policies in the cultural heritage sector and, in particular, the «Caminho de Santiago de Compostela». From the perspective of the theoretical framework that substantiates the investigation, this study also sets out current legal challenges and provides propositions that serve as a basis for the construction of the cultural legal guardianship of the Caminho de Santiago in Portugal, including the contribution to a management model, within the spirit of the Charter of Cultural Itineraries and the Technical Guidelines for inscription in the Common Heritage of Humanity. Only after overcoming this challenge will it be possible to achieve the claim of international recognition.

Keywords: Caminho de Santiago de Compostela; Cultural Routes; Cultural Heritage; Cultural Policies

Índice

Índice vii

Índice de gráficos x

Índice de figuras xi

Lista de Abreviaturas xii

Introdução 1

Contextualização do tema nos estudos culturais 9

Estrutura da tese 11

Parte I 14

Capítulo 1 Conceções e reflexão teórica em torno do triângulo cultura, património cultural e política cultural 14

1.1. Cultura 14

1.2. Património cultural 22

1.3. Políticas culturais 35

Capítulo 2 Enquadramento normativo do património cultural 46

2.1. Contextualização 46

2.2. A conceção de património cultural vinculada por documentos internacionais 49

2.3. A conceção de património cultural no Direito Português 64

2.3.1. A conceção jurídica de património cultural em Portugal com a entrada no século XXI 77

2.3.2. O lugar do direito no património cultural 91

2.4. Tutela jurídica do património cultural: a classificação e a inventariação 93

2.4.1. A transversalidade do direito do património cultural: direito do ambiente e direito do urbanismo 106

Capítulo 3 O património cultural no panorama do direito da União Europeia 112

3.1. Contributo das instituições da União Europeia seleção do património cultural europeu 112

3.2. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia 120
3.3. A marca «Património Europeu» 122
3.4. Medidas e políticas da União Europeia para a seleção do património cultural comum. 127
Capítulo 4 Turismo. A (in)visibilidade da cultura no processo de criação de itinerários culturais 135
4.1. Conceito de turismo e a ascensão de subtipos 135
4.2. O turismo religioso um segmento do turismo cultural 148
4.2.1. Os Caminhos de Fátima, itinerários em construção 155
4.3. A institucionalização do Caminho de Santiago. 164
4.3.1. A proteção legal do conjunto patrimonial do Caminho de Santiago na legislação espanhola, e na região autónoma da Galiza 168
4.3.2. O Caminho de Santiago, no contributo do património comum europeu. A Certificação 174
4.3.3. O itinerário cultural património comum da Humanidade 178
Parte II 183
Capítulo 5 Problemática em torno dos caminhos portugueses a Santiago de Compostela e sua inserção nas políticas públicas do património cultural 183
5.1. As políticas públicas para a cultura e património cultural no período entre 1987 e 2019. Programas de Governo 183
5.2. A (des)proteção jurídica do Caminho a Santiago em Portugal 230
5.3. A institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal. Contexto e Pretexto 242
5.3.1. A "Constituição Cultural" e o Caminho de Santiago 247
5.3.2. A institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal. O Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril 248
5.4. Itinerário cultural uma categoria de património cultural 260
5.5. Enquadramento do «Caminho de Santiago em Portugal» no Património Cultural 267
5.6. O contributo do direito no reconhecimento da importância cultural do Caminho de Santiago em Portugal 284

Conclusões 288

Bibliografia 295

Apêndice 310

Índice de gráficos

Gráfico 1: Dormidas e hóspedes (1987-2019) Fonte: INE 142
Gráfico 2: Camas e equipamentos (1987-2019) Fonte: INE 143
Gráfico 3: Aumento percentual (1987-2019) Fonte: INE 143
Gráfico 4: Aumento percentual anual (1987-2019) Fonte: INE 144
Gráfico 5: Celebrações Fonte: gráfico elaborado por (Heitor, 2019) 160
Gráfico 6: Peregrinos Fonte: gráfico elaborado por (Heitor, 2019) 161
Gráfico 7: Grupos Fonte: gráfico elaborado por (Heitor, 2019) 161
Gráfico 8: Número de peregrinos Fonte: (Medina & González, 2017, p. 50) 169
Gráfico 9: Fluxo de peregrinos (2015-2020) Fonte: PPACPC a partir de dados Oficina del Peregrino 231
Gráfico 10: Taxa de crescimento de peregrinos (2016-2020) Fonte: PPACPC a partir de dados Oficina del Peregrino 233

Índice de figuras

Figura 1: Caminhos Portugueses na Galiza 171

Figura 2: Caminho de Santiago em Portugal Fonte: adaptado de Miguel Ángel Fernández Ramírez .. 235

Lista de Abreviaturas

ACF	Associação dos Caminhos de Fátima
APA	Acordo Parcial Alargado
ART	Agenda Regional de Turismo
Art.	Artigo
CCDR-N	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte
CECS	Coordenação Nacional do Caminho de Santiago
CIIC	Comité Científico Internacional dos Itinerários Culturais
CIM	Comunidade InterMunicipal
CNC	Conselho Nacional de Cultura
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAR	Diário da Assembleia da República
DGEAC	Direção Geral da Educação e da Cultura da Comissão Europeia
DGPC	Direção Geral do Património Cultural
DR	Diário da República
ESP	Espanha
ET27	Estratégia do Turismo 2017-2027
GC	Governo Constitucional
GOP	Grandes Opções do Plano
ICCROM	Centro int. para o estudo da preservação e restauro de bens culturais
ICEP	Instituto do Comércio Externo de Portugal
ICOMOS	Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPPAR	Instituto Português do Património Arquitectónico
IPPC	Instituto Português do Património Cultural
LBPC	Lei de Bases do Património Cultural
LBPPT	Lei de Bases de Política Pública de Turismo
MAC	Método Aberto de Coordenação
MPE	Marca Património Europeu (Europe Heritage Label)

OE	Orçamento de Estado
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PCH	Património Comum da Humanidade
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PDM	Plano Diretor Municipal
PE	Parlamento Europeu
PEN	Plano Estratégico Nacional
PENT	Plano Estratégico Nacional do Turismo
PEOT	Plano Especial do Ordenamento do Territorial
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PNT	Plano Nacional do Turismo
PPACPC	Políticas Públicas e Associativas no Caminho Português da Costa
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central
PRI-SM	Properties of Religious Interest - Sustainable Management
PT	Portugal
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
SUDOE	Programa de cooperação Transnacional INTERREG V-B Sudoeste
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento União Europeia
TPNP	Turismo do Porto e Norte de Portugal
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNWTO	United Nations World Tourism Organization

«Que trabalho exasperado, o da língua, essa em que dizes com mão insegura desvios, desacertos, desalinhos».

Eugénio de Andrade in “Pequeno Formato”

Introdução

A atualidade e pertinência da tese apresentada deriva do súbito aumento de peregrinos, que circulam nos diferentes itinerários, que percorrem o território português em direção à cidade de Santiago de Compostela, ocorrido na segunda década do século XXI. Pretendendo-se, assim, perceber qual o sentido das políticas públicas para o setor do património cultural, com vista ao enquadramento jurídico deste fenómeno social e cultural, cujo objeto são os itinerários dos Caminho de Santiago em Portugal.

Por referência aos números que apontam que os itinerários do Caminho de Santiago de Compostela em Portugal são os segundos mais percorridos por peregrinos[1], as autarquias têm movido esforços para munirem os itinerários de recursos e equipamentos com vista à sua promoção, enquanto produto turístico. Para o efeito, aliam-se entre si e procuram nas associações jacobeias conhecimento para poderem marcar o trajeto no seu município, através de sinalética[2] que oriente os peregrinos.

Verifica-se, ainda, que já na primeira década do século XXI[3], a sociedade civil e os municípios iam solicitando a intervenção da Administração Central do Estado português para que este assumisse um papel de coordenação na definição de critérios uniformizadores dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal. No ano de 2019, através da certificação dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal, teve lugar a primeira iniciativa política para a sua tutela jurídica.

A primeira institucionalização internacional do Caminho de Santiago decorreu do Concelho da Europa que, em 1987, certificou o Caminho de Santiago como primeiro Itinerário Cultural Europeu, evidenciando-lhe características de identidade comum, capazes de contribuírem para a criação de um Património Cultural Comum.

---

[1] Segundo dados disponibilizados pela Oficina do Peregrino, *in* https://oficinadelperegrino.com/en/statistics/.

[2] É o caso do Caminho Português da Costa, que reúne dez municípios a norte do rio Douro (Porto, Matosinhos, Vila do Conde, Maia, Póvoa do Varzim, Esposende, Viana do Castelo, Caminha, Vila Nova de Cerveira e Valença). O projeto "Valorização dos Caminho de Santiago – Caminho Português da Costa" que decorreu no período entre 2015-2019, com financiamento eminentemente comunitário (Fundo Europeu de Financiamento Regional), com o objetivo de "qualificar os ativos histórico-culturais públicos com vocação turística, contribuindo para o enriquecimento da oferta turística regional e para o desenvolvimento do 'turismo cultural" (Pazos-Justo et al., 2022[no prelo], p. no prelo).

[3] Carta de Grijó. Documento elaborado pela sociedade civil e pelos municípios (associações jacobeias e municípios) em que se define uma harmonização de sinalética dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal e se direciona um pedido ao Governo de classificar o Caminho de Santiago em Portugal e criar uma entidade que coordene os diferentes itinerários com vista à sua uniformização.

O Caminho Francês integra o Património Cultural da Humanidade[4] desde 1993, sendo-lhe reconhecidas características de interesse cultural universal com valor excecional. A inscrição do Caminho francês em França na Lista da UNESCO[5], por extensão, teve por base uma seleção de monumentos ou grupos de bens culturais, que evocam o contexto da peregrinação e que se estendem por itinerários que foram sendo calcorreados pelos peregrinos ao longo do tempo[6].

Em Espanha, os bens e lugares que se estendem ao longo do percurso traçado com destino à cidade da Santiago de Compostela e à sua Catedral integram o seu património cultural desde 1962[7], inserindo-se na categoria de conjunto. A partir do seu enquadramento normativo, pelo Estado, foi possível legitimar a intervenção, também normativa, por parte das administrações regionais para a proteção do bem histórico-cultural "Caminho de Santiago de Compostela" nas respetivas regiões que aquele atravessa, após a publicação da Ley del Patrimonio Histórico Español[8] [9].

Nesta investigação, tendo por referência o período compreendido entre 1987 e 2019 e os documentos jurídicos e não jurídicos produzidos a nível internacional e em Portugal iremos analisar o problema do reconhecimento cultural do Caminho de Santiago em Portugal, evidenciando a ausência de uma tutela jurídico-cultural.

---

[4] O Conceito de Património Cultural da Humanidade é criado pela ordem jurídica internacional, mercê do processo de globalização e que escapa aos quadros tradicionais do Direito Internacional Público (Gonçalves & Guibentif, 2008). Este conceito proclama um novo sujeito de Direito Internacional – a Humanidade - configurando-se um novo princípio: o da responsabilidade internacional de proteger. Ao nível da comunidade internacional, o "mundo das soberanias" dá lugar ao "mundo das pessoas", conforme refere Paula Escarameia, citada por (Teles, 2008, p. 100).
Quando nos referimos à globalização adotamos o conceito defendido por Patrícia Galvão Teles (2008, p. 99) que integra a cultura no processo de globalização e defende que nenhum Estado pode estar isolado há uma interdependência entre os Estados cujo reflexo se acentua em fatores económicos, mas que na atualidade, dada a facilidade de mobilidade das populações, tem como protagonista o Turismo e todos as áreas que este envolve, incluindo a Cultura. Neste mesmo sentido, Boaventura Sousa Santos imputa às deslocações massivas de população, incluindo através do turismo, o crescimento exponencial das interações transfronteiriças (Santos B. d., 2003, p. 31).

[5] A sua inscrição ocorreu em 1998 e os critérios que estiveram na base da sua fundamentação foram:
Critério (ii): A Rota de Peregrinação de Santiago de Compostela teve um papel fundamental no intercâmbio e desenvolvimento religioso e cultural durante a Idade Média posterior, e isso é admiravelmente ilustrado pelos monumentos cuidadosamente selecionados nas rotas seguidas pelos peregrinos na França (UNESCO, 1998).
Critério (iv): O bem-estar espiritual e físico dos peregrinos que viajavam para Santiago de Compostela foram recebidos pelo desenvolvimento de uma série de tipos especializados de edifícios, muitos dos quais se originaram ou foram desenvolvidos nas seções francesas.
Critério (vi): A Rota de Peregrinação de Santiago de Compostela tem um testemunho excecional do poder e influência da fé cristã entre pessoas de todas as classes e países da Europa durante a Idade Média".

[6] Em fevereiro de 1990 foi criada a Association de Coopération Interrégionale «Les Chemins de Saint-Jacques de Compostelle», entidade que assumiu o desafio do Conselho da Europa para desenvolver esforços no sentido de obter o reconhecimento internacional do Caminho de Santiago como património comum da Humanidade, por extensão, que veio a ocorrer em 1998. Na verdade, em 1996, o Governo francês criou a Fondation du patrimoine com a finalidade de "promover o conhecimento, conservação e valorização do património francês" (Code du patrimoine, Article L143-2). A entidade constituída assume a missão de proteção e valorização do património cultural francês. Em suma, pugna pela sua gestão, incluindo o Caminho de Santiago de Compostela. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006159939/

[7] Decreto nº 2224 de 5 de setembro. Do ponto de vista jurídico, o Caminho de Santiago é definido como: conjunto histórico-artístico, referido a lugares, edifícios. Contudo, o art. 3º daquele Decreto alarga a proteção do Caminho às questões urbanísticas quando refere que: a obrigação dos municípios e proprietários de imóveis à «la más estricta observancia de las leyes de ensanche de población".

[8] Rei de Espanha. (1985). Ley 16/1985, de 25 de junio. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12534.

[9] Até ao momento em que se estabeleceram as comunidades autónomas como centros administrativos territoriais cabia ao Governo Central a criação de toda a legislação de tutela do Caminho de Santiago, enquanto bem cultural. Com a passagem de competências normativas para os distintos governos autónomos passa a ocorrer uma repartição de responsabilidades, cabendo a cada comunidade criar ferramentas que, no seu entender, melhor se adequavam para a proteção do Caminho de Santiago. Dentro destas, foi o Governo Galego que mais se destacou, assumindo um papel integrador e coordenador de atividades associadas ao fenómeno jacobeu, por ser o centro nevrálgico da peregrinação, por isso, coube ao Governo Galego a realização de uma mais vasta produção normativa a respeito do Caminho de Santiago (Meilán & et_al., 1994).

Os estudos acerca do Caminho de Santiago enquanto fenómeno cultural, que se caracteriza por uma mundividência com carácter simbólico e pelo fenómeno da peregrinação, tem despertado, no decurso do século XXI, o interesse de pesquisadores nas mais variadas áreas científicas. São conhecidos em Portugal trabalhos académicos, teses de doutoramento e de mestrado nas áreas da História, Turismo, Estudos Culturais, permitindo uma abordagem multidisciplinar acerca do tema.

O fenómeno do Caminho de Santiago, para Elias Torres Feijó (Feijó, 2011), (re)começou por ser uma narrativa da Igreja católica, reportando-nos a 1983 e aos discursos do Papa João Paulo II, aquando da sua deslocação à cidade de Santiago de Compostela. Nos seus discursos, o Papa enalteceu a peregrinação a Santiago como algo de espiritual e cristão, identificando-a com valores de fé e de solidariedade. Este discurso remete para muitos dos valores inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e acabou aproveitado para a instrumentalização do Caminho de Santiago, fazendo dele um itinerário cultural europeu.

As instituições internacionais, como o Conselho da Europa, iniciaram um processo de patrimonialização de valores, símbolos de união entre os povos, muitos deles associados à história, aos direitos fundamentais e à democracia para, numa instrumentalização da cultura, usarem o conceito de itinerário cultural como instrumento de uma política de reencontro entre povos que partilham valores e conhecimentos passados.

A UNESCO, quando inscreve na sua Lista o Caminho Francês, assenta ainda os seus critérios em valores de história e de cultura, concedendo-lhe uma categoria autónoma. Na verdade, na identificação dos elementos patrimoniais que compõem o Caminho, destaca-se a imaterialidade e as trocas culturais que se refletem em bens materiais, que se encontram ao longo do Caminho e que marcam a presença do ser humano na terra. Esses bens culturais que pejam o Caminho são, indiscutivelmente, reflexo de trocas interculturais. Na verdade, os bens culturais, enquanto bens materiais, têm a sua importância histórico-cultural por serem produto da criação humana, umas vezes, por necessidade social (criação de albergues, igrejas, capelas, hospitais), outras vezes, como forma de enaltecer a sua arte, colocando-a ao serviço de todos.

O discurso das instâncias da União Europeia, quando reconhece o valor cultural dos itinerários do Caminho de Santiago que percorrem a Europa, enaltece, na sua narrativa, os valores da Europa comum: democracia e respeito mútuo das diferentes culturas e solidariedade, integrando o Caminho de Santiago no "património cultural de relevância europeia". Está ainda por perceber de que forma é que os discursos da Igreja católica e das Organizações Internacionais influenciaram o campo social, levando a população

a percorrer os diversos itinerários do Caminho de Santiago já definidos pela história (Feijó, 2011). Na verdade, os itinerários, que tiveram funções várias – militares, comerciais e de fé -, transformaram-se, neste século, em itinerários turísticos. Deste modo, o turismo cultural assumiu, entre outros, um papel político disseminador de conhecimento e de trocas culturais (Pereiro, 2009), enraizando valores culturais que se irão transformar em história ou legado para as gerações futuras.

Durante os séculos XIX e XX ocorreram mudanças sociais, políticas, tecnológicas, culminando na era da mundialização. Conforme refere Michel Lacroix, na sua obra (Lacroix, 1997, p. 7), o ser humano "organizou o mundo à sua conveniência". Já o século XXI, para o autor, terá como o símbolo "o mito de Noé". Com isto quer-se dizer que a sociedade contemporânea é compelida a sentir a responsabilidade de transmitir às futuras gerações a sua herança cultural, sobretudo transmitir-lhes essa responsabilidade geracional, como elemento moral que faz parte do ser humano, permitindo-se, dessa forma, a salvaguarda desse legado.

> Nestes tempos em que vivemos, teremos de ter o espírito de Noé e, nessa medida, sentimos esse ímpeto de proteger aquilo que a nossa civilização tem de melhor, as belezas da arte, as paisagens, os monumentos, as grandes obras, os costumes, a língua, o ensino, as instituições políticas e sociais, as regras da sociabilidade e da civilidade, as cidades (...) (Lacroix, 1997, p. 8)

É esse o legado que se quer deixar, "o retomar o seu caminho rumo à felicidade, à liberdade, à perfeição" (Lacroix, 1997, p. 8).

Conclui, ainda, Lacroix, que "património, e desenvolvimento pessoal estão unidos por uma estreita solidariedade" (Lacroix, 1997, p. 11); acrescentaríamos ainda, que esta união permite demonstrar que o património cultural não é um mero direito cultural de fruição e de desenvolvimento social, mas também um direito fundamental do ser humano.

A relação entre cultura e economia levam autores como, (Canclini, 2001), a referirem a banalização entre estes dois termos ao nível global. Os economistas viram na cultura um produto inesgotável (Tolila, 2007). Adorne e Horkheimer (1990) explicam a ligação entre cultura e economia como um infortúnio no processo de desenvolvimento humano. Esta relação entre economia e cultura é visível no crescimento do turismo nas cidades Património da Humanidade, em que as políticas culturais desenvolvidas pelos Estados e pelos municípios se direcionam para o seu apoderamento, projetando essas cidades, ou locais, ao nível internacional, aliando o valor cultural reconhecido internacionalmente

à receita financeira, que poderá ser embolsada no cumprimento de metas de desenvolvimento, isto é, o valor cultural funciona como fator de desenvolvimento local (Pazos-Justo et al., 2019).

O turismo cultural tem, na sua essência, a relação entre economia e cultura e, dentro desta, destaca-se o património cultural, por ser um reflexo da produção cultural. Sara Vidal e Jenny Campos (2021) falam em instrumentalização da cultura pelo turismo que, num primeiro momento, o enquadra dentro dos recursos, mas que o torna num produto.

Os peregrinos ou viajantes do Caminho de Santiago, no seu trajeto, são consumidores de produtos – têm um comportamento idêntico ao turismo[10] – e, ao longo do itinerário, tendem a surgir novos negócios que a procura reclama. Aqui chegados, será importante refletir acerca do custo geracional que terá a nova política de salvaguarda. Se, por um lado, os governos conseguem que a conservação do património seja feita através desse mesmo património, por outro lado, tentam usar esse mesmo património para atingir metas políticas.

Assim, do ponto de vista político, a ética da salvaguarda leva à criação de uma ética da modernização, através da recreação de bens de consumo com o símbolo do património cultural. Estamos perante um paradoxo que não será explicado pelo "Princípio de Noé", mas que a Carta dos Itinerários Culturais (ICOMOS, 2008) pretende solucionar, através da definição dos subtipos e concebendo uma abordagem interdisciplinar no estudo e tratamento dos itinerários culturais do subtipo património cultural.

Quanto à ciência jurídica, em Portugal, nunca se debruçou sobre esta questão. Não é conhecida bibliografia jurídica sobre o tema, apesar de haver inúmeros autores, na sua maioria ligados à academia, que tratam o património cultural do ponto de vista do Direito[11]. Quanto à problematização da tutela jurídica do Caminho de Santiago, ou dos itinerários Culturais, ou mesmo, acerca da análise da regulamentação da valorização e promoção do Caminho de Santiago Certificado, não são conhecidos trabalhos de pesquisa que abordem ou reflitam acerca de questões jurídicas do Caminho. O exposto levou-nos à questão inicial colocada e à qual procuramos dar resposta com esta tese: Por que é que o Caminho de Santiago em Portugal não integra o património cultural português? Para responder à questão definimos como objetivo geral: identificar e analisar a orientação das políticas públicas da administração central em

[10] Para Pereiro (2019, p. 408), na atualidade, há uma equivalência entre o turista e o peregrino, ao qual ele define como turiperegrino. Este autor, a propósito da experiência turística, para justificar a sua afirmação, refere que "La experiencia turística es multidimensional, multisensorial, polisémica, observacional, experimental y compleja , y entendemos esta desde una pers pectiva antropológica centrada en los significados de las prácticas y actividades sociales turísticas, más allá de una perspectiva mercadológica" (Pereiro, 2019, pp. 423-424). Na verdade, (Pereiro, 2019), no decurso do século que atravessamos, o turismo religioso assumiu uma posição de relevo dentro do turismo internacional, o que permite que muito autores vejam nele um novo segmento. Por isso esta nova peregrinação realizada em antigos percursos distingue-se da peregrinação passada. O novo peregrino realiza a sua jornada por motivos vários, de tal modo que Pereiro considera que nos encontramos num "proceso de desdiferenciación entre turismo e peregrinación" (2019, p. 409).

[11] Destacam-se, entre outros José Casalta Nabais; Carla Amado Gomes; João Martins Claro e J.M. Sérvulo Correia.

relação ao Caminho de Santiago em Portugal; Identificar o conceito jurídico de "itinerário do Caminho de Santiago" no Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, que regulamentação da valorização e promoção do Caminho de Santiago; Analisar e delimitar o conteúdo normativo de "Itinerário do Caminho de Santiago", no Decreto-Lei nº 51/2019.

O tema que é nosso propósito desenvolver encontra-se sustentado na Lei de Bases do Património Cultural (Lei nº 7/2001, de 8 de setembro), quanto ao conceito jurídico de património cultural e quanto às políticas públicas para o setor do património cultural e, ainda, no documento jurídico de estratégia para o turismo. Ao nível internacional, destacamos a Carta dos Itinerários Culturais, quanto à definição de itinerário cultural e respetivos subtipos e, quanto à identificação de uma nova categoria patrimonial cultural, onde se integram os itinerários culturais e as Orientações técnicas para a inscrição na Lista Indicativa da Unesco como património da Humanidade, onde se identificam novos requisitos para apresentação de candidatura e se identifica uma conceção ampla de património cultural. No que se refere aos estudos sobre património cultural e acerca das políticas para o património cultural, partimos de teóricos como Fracoise Choay (2020) e Michel Lacroix (1997), quanto às novas políticas de salvaguarda e de Marc Guillaume (1980), na medida em que associa a política do património a um instrumento de propaganda dos governantes, convenientemente utilizada em períodos de crise.

Segundo a nossa pesquisa, em Portugal não há estudos efetuados sobre os itinerários culturais tal como são definidos pelas instâncias internacionais, nem acerca da tutela-jurídico cultural do Caminho de Santiago em Portugal, que permite a abertura para novas pesquisas, em diversos âmbitos. Na nossa investigação limitaremos a pesquisa a documentos jurídicos em torno das políticas culturais para o setor do património cultural, designadamente a ausência de um quadro legal que defina os itinerários culturais como categoria autónoma do património cultural, com o foco no Caminho de Santiago em Portugal, a sua tutela jurídico-cultural e a sua gestão, ou falta dela.

A escolha do tema centrou na área do património cultural e das políticas públicas para o património cultural, mais precisamente no que diz respeito à problemática da tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago de Compostela em Portugal. O ponto de partida foi a análise de documentos, produzidos internacionalmente, que têm servido de base aos Estados na coordenação de conceitos como: cultura, património cultural e políticas culturais e da sua aplicação ao Caminho de Santiago, enquanto universalidade de bens com valor cultural. A criação de uma nova categoria de património cultural (os itinerários culturais) levou à problematização da gestão do património cultural deste património complexo que atravessa territórios diversos e permite a interculturalidade a que alude o TFUE. Este Tratado

reconhece a importância específica do património cultural para a preservação da diversidade cultural, bem como, a necessidade de assegurar a sua proteção no contexto do mercado único, legitimando a intervenção da União Europeia nas políticas culturais, incluindo no setor do património cultural, homogeneizando as atuações dos Estados-Membros. A Agenda Europeia concebeu um conjunto de recomendações, no sentido de orientar na criação de medidas que podem ser tomadas para intensificar a cooperação política aos vários níveis, bem como, os projetos desenvolvidos para apoiar novos modelos de governação do património cultural[12].

Pretende-se, nessa análise, refletir acerca da forma como os documentos jurídicos, emanados das instituições internacionais, entraram na ordem jurídica portuguesa, com vista à proteção e valorização do património cultural. Na análise que nos propomos realizar será utilizado o recurso à ciência jurídica, entendida numa perspetiva sistémica, onde através dos valores jurídicos e dos conceitos, também jurídicos, se irá proceder a uma interpretação do significado do Caminho de Santiago em Portugal. Propomo-nos, ainda, refletir acerca da forma como o Direito poderá contribuir para a proteção daquele património cultural. Para esse efeito, ter-se-á em conta conceitos não jurídicos, como "elemento identitário do povo português". O Direito ainda será convocado para que, através dele, se realize uma análise interpretativa da natureza jurídica dos diversos itinerários do Caminho de Santiago que, sendo públicos, atravessam propriedades privadas e territórios com jurisdição administrativa diversa e que, ao mesmo tempo, prosseguem uma finalidade coletiva: a da fruição cultural.

Caberá aqui, também, dedicar uma especial atenção ao estudo da legislação portuguesa em matéria de políticas para o património cultural, que se desenvolveu entre 1987 e 2019.

Da mesma forma é dedicada atenção aos problemas derivados do planeamento urbanístico, com enfoque nos Caminho de Santiago. Os novos ramos do Direito (Gomes C. A., 2008) direcionam-nos para uma visão purista do Direito do Património Cultural, que defende que, apesar destes ramos do Direito serem autónomos quanto ao seu objeto, não significa a impossibilidade de se interrelacionarem e cumprirem a mesma finalidade: criarem uma constelação de normas jurídicas que garantam "o direito

[12] O conceito de governação ou «governança» são conceitos contemporâneos que se associam aos novos direitos implicando uma modificação da forma como o direito atua. A lei deixa assim o protagonismo de outrora perante outras fontes normativas, quer emanadas dos Estados, quer de outras instâncias não governamentais, quer ainda de instâncias internacionais por força de Tratados e Convenções. Este novo conceito tem subjacente a passagem de um modelo cujo epicentro é uma autoridade centralizada para um modelo baseado na participação, nas palavras de Gonçalves & Guibentif, (Gonçalves & Guibentif, 2008, p. 13), "a governança implica todos no exercício do poder". Com base neste novo quadro de governação surge, no ano 2000, no âmbito do Conselho Europeu de Lisboa, um novo instrumento para as políticas europeias: o "Método Aberto de Coordenação" [MAC], onde as instituições comunitárias anunciam grandes projetos. Aos Estados-Membros cabe desenharem as suas próprias políticas dentro desses projetos, tendo em atenção que por este novo modelo permite-se o respeito pelas especificidades de cada Estado (Lascoumes, 2008, pp. 113-125).

a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado[13]. Neste sentido, há que equacionar, na proteção dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal, os Direitos, do Ambiente; do Urbanismo e do Ordenamento do Território, com enfoque nos planos de pormenor de salvaguarda[14].

A base metodológica utilizada iniciou-se com a revisão de literatura e na pesquisa documental (revisão bibliográfica específica; programas de governos constitucionais e Grandes Opções do Plano; legislação de base relativa ao património cultural, urbanismo, ambiente e turismo e legislação de desenvolvimento; Cartas, Convenções, Declarações e Recomendações Internacionais, Diretivas e Resoluções, assim como, outros instrumentos jurídicos como: os Planos Estratégicos de âmbito nacional e os documentos proferidos pelas instâncias comunitárias que, apesar de não terem carácter vinculativo, são orientadores de políticas públicas dos Estados-Membros, designadamente Agenda para a cultura, Plano Operacional para a Cultura, relatórios e estudos) do período em estudo. Isto é, realizou-se uma leitura exploratória, com seleção de documentos e com a construção das respetivas fichas. A base do conhecimento foi sobretudo construída através da análise das narrativas expostas sob a forma de documentos jurídicos, onde se deu destaque aos Programas dos sucessivos dos Governos Constitucionais portugueses, por permitirem uma reflexão acerca produção legislativa em cada uma das legislaturas e, por demonstrarem as Grandes Opções do Plano traçadas pelos Governos ao longo da sua legislatura, num primeiro momento e, anualmente, nos Orçamentos de Estado, em outro momento. Também as Convenções Internacionais, por conterem definições jurídicas vinculativas para os Estados subscritores e se refletirem nas políticas públicas portuguesas, tiveram uma análise cuidada de forma a extrair conceitos como: cultura; políticas culturais e património cultural, tendo como finalidade a construção da evolução histórica destes conceitos.

Numa segunda fase, desenvolveu-se a análise e interpretação das políticas culturais desencadeadas pelos sucessivos Governos Constitucionais na proteção do património cultural, evidenciando-se os documentos que foram sendo produzidos ao nível das instâncias internacionais, como UNESCO, ICOMOS e Conselho da Europa. Pretendendo-se, nesta fase, refletir acerca de que modo os

[13] Na defesa da ideia purista do direito do património cultural refere Carla Amado Gomes (2008) que, cada um destes novos direitos que surgem e que atribuem novas tarefas ao Estado no interesse público leva ao reconhecimento de novos bens jurídicos que merecem uma definição cuidada dada as suas especificidades. A autora conclui referindo que cada um destes direitos tem objetos distintos, cabendo ao Direito do Património Cultural a tutela dos elementos com valor de civilização e de cultura, atribuindo ao Estado, nos seus diferentes patamares, e aos particulares em geral, a responsabilidade dessa tutela, cuja disciplina decorre da Lei de Bases do Património Cultural e legislação de desenvolvimento; ao Direito do Ambiente cabe a criação de um quadro normativo que visa disciplinar a intervenção do Estado e dos particulares sobre bens ecológicos e sobre o património natural; o Direito do Urbanismo tem como objeto a organização dos espaços urbanos, definindo o uso, transformação e ocupação do solo. Neste sentido, em defesa da autonomia destes direitos, refere que "a elaboração e implementação de políticas de protecção do património, do urbanismo e do ambiente que, sob pena de falta de coerência e dispersão, devem focalizar-se em objectos bem definidos" e, citando Freitas do Amaral, conclui pela distinção destes direitos, apesar de entender que a articulação entre eles contribui para concretizar em pleno a finalidade de todos eles, que é a qualidade de vida humana (Gomes C. A., 2008, pp. 137-147).

[14] Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, e no Decreto-Lei nº 81/2015, de 14 de maio.

documentos jurídicos, emanados das instituições internacionais, entraram e entram na ordem jurídica portuguesa, com vista à proteção e valorização do Caminho de Santiago em Portugal. No sentido de perceber se a intervenção do Direito dá resposta ao problema do reconhecimento de um direito cultural ao Caminho de Santiago, por um lado. Por outro lado, se foi essa intervenção do Direito que resolveu o problema da proteção do seu valor cultural. Para o efeito, partimos do entendimento de que o Direito ao património cultural é um direito universal e coletivo, com características de direito fundamental. Esta faceta do património cultural, enquanto direito fundamental, confere-lhe a robustez suficiente para que se efetive a obrigação social de o Estado intervir na sua proteção e valorização e, consequentemente, no Caminho de Santiago em Portugal[15].

Em suma, partir-se-á da análise de conceitos já construídos e conhecidos. Definir-se-á o procedimento que deu lugar a esse conhecimento construído, chegar-se-á à resposta à questão inicial e, por fim, procurar-se-á ainda responder a outras questões: Por que razão e de que forma o Caminho de Santiago deve integrar o património cultural português? Demonstrando-se que o problema do reconhecimento cultural dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal é um problema jurídico.

Contextualização do tema nos estudos culturais

Uma das características distintivas dos estudos culturais é a análise interdisciplinar. Pretende-se, na atualidade, que seja aberto um campo de pesquisa amplo e transdisciplinar[16], que permita a criação de abordagens interpretativas a adicionar às já existentes. Neste sentido, a disciplina do Direito poderá entrar na pesquisa Cultural, produzindo "um novo objeto que não pertence a ninguém", conforme afirma Doris Bachmann-Medick (2016, p. 12).

Fenómenos como o da globalização têm colocado os juristas e os estudiosos das ciências sociais perante uma alteração do modelo predominante na ciência do direito, circunscrito ao âmbito de cada Estado, em paralelo com o direito gerado pelas instâncias comunitárias ou ao nível global e com o seu

[15] Podemos identificar nas revisões constitucionais de 1982, 1989 e 1997, a elevação da cultura e do património cultural a tarefa fundamental do Estado (art. 9°, al. e), da Constituição da República Portuguesa), onde ficou consagrado o direito à fruição cultural (art. 78°). Neste ponto é importante evidenciar a "Constituição cultural objetiva- a referente às instituições culturais e às incumbências do Estado e da sociedade- e uma Constituição cultural subjetiva- a referente aos direitos fundamentais" (Miranda, 2019, p.13). Na primeira, entra a tarefa fundamental do Estado de proteger e valorizar o património cultural do povo português, enquanto elemento vivificador da identidade cultural comum (arts 9°, al. e) e 78°, n°2, al. c) da CRP). Na segunda, cabe a liberdade de fruição cultural; o direito de participação; o direito à identidade cultural e a responsabilidade geracional de preservar, defender e valorizar o património cultural (cf. arts. 78°, n°s 1 e 2, in fine; 9°, al. c); 52°, n°3; 73°, n°3; 26°, n°1, todos da CRP), (Miranda, 2019).

[16] Neste mesmo sentido, Sara Vidal Maia & Jenny Campos (2021, p. 112), remetendo para (Hall, 1997), referem que "os estudos culturais introduzem um novo campo interdisciplinar de estudos organizados em torno da cultura como conceito geral", o que permite ampliar e abranger a vida social nas suas diferentes dimensões, onde se poderá incluir o Direito e a forma como ele pode influenciar as conceções de cultura, de património cultural, quer do ponto de vista da sua instrumentalização pelo poder político; quer por via da produção legislativa, promovida quer a nível nacional, quer a nível da União Europeia, quer a nível mundial, que definem condutas e desenham orientações de forma a controlar as políticas publicas, no caso no setor do património cultural.

encaixe no direito interno. Estes direitos, emanados ao nível europeu ou ao nível internacional, acabam por influenciar e se interrelacionar com o direito interno dos Estados e vice-versa, estabelecendo-se uma influência mútua entre espaços jurídicos diversos. Na perspetiva de perceber a importância do Direito, enquanto instrumento de reflexão nos estudos culturais, a partir dessa demonstração, procurar-se-á explicar, dentro do conceito de governação democrática, onde se preconiza um modelo participativo, a sua importância enquanto modelo de política, não à margem ou contra o Estado, mas em colaboração com os governos na gestão da coisa pública, ainda timidamente implementado ao nível do poder local, mas objeto de desconfiança ao nível da Administração Central[17].

Assim, ao inserir-se o Direito nos Estudos Culturais, permitir-se-á obter uma visão diferenciadora do mundo social e cultural, podendo, inclusive, trazer ao conhecimento um ponto de vista também ele diferente no tratamento técnico do Caminho de Santiago, enquanto itinerário de valor cultural universal, contribuindo para um novo paradigma (Strathern, 1987) na solução de hipóteses. Verifica-se que nos Estudos Culturais se tem vindo a deixar para trás anteriores modelos e tem-se enveredando pela defesa da plasticidade e interdisciplinaridade, permitindo um melhor conhecimento dos mundos culturais. É nesta elasticidade dos Estudos Culturais que ocorre a pertinência de um estudo pelo Direito no Caminho de Santiago, enquanto fenómeno social e, por isso, cultural, "vivo" e em mutação constante.

É a ciência jurídica que opera como instrumento de legitimação de discursos, narrativas[18] e de tomadas de decisão, no exercício da função pública de proteção do património cultural. Através de normas jurídicas que contêm conceitos culturais, vinculam-se comportamentos, também eles, supostamente, culturais. Regulamenta-se a fruição cultural, criam-se diretrizes ao consumo e ao fornecimento de bens patrimoniais. Em suma, o Direito, no cumprimento da sua "função antropológica de orientação normativa" (Gonçalves & Guibentif, 2008, p. 10), funciona como um dos principais

[17] Quando nos referimos à globalização adotamos o conceito defendido por Patrícia Galvão Teles (2008, p. 99) que integra a cultura no processo de globalização e defende que nenhum Estado pode estar isolado há uma interdependência entre os Estados cujo reflexo se acentua em fatores económicos, mas que na atualidade, dada a facilidade de mobilidade das populações, tem como protagonista o Turismo e todos as áreas que este envolve, incluindo a Cultura. Neste mesmo sentido, Boaventura Sousa Santos imputa às deslocações massivas de população, incluindo através do turismo, o crescimento exponencial das interações transfronteiriças (Santos B. d., 2003, p. 31).

[18] O direito, na elaboração da sua narrativa para a resolução dos problemas suscitados, subsume factos à norma que, muitas vezes, não são do mesmo tempo. Tempo e direito relacionam-se com a sociedade, sendo o direito uma instituição temporal que se mostra à sociedade sob a forma de norma jurídica, devendo refletir o sentido instituído, isto é, o tempo social. Por vezes, o tempo instituído socialmente inclui a demarcação de espaços do poder. Os conflitos ou a necessidade de criar normas jurídicas exigem do Estado um *facere,* o que implica que o Estado, ao criar essas normas, o faça fora do tempo. Isto muitas vezes é fruto da narrativa do direito, que na elaboração das normas jurídicas obedece a uma organização que não se compadece com as mudanças, que têm por base uma sequência, o que implica a insegurança e a incerteza jurídicas.
Na contemporaneidade há um excesso de mudanças legais que legitima a formulação da questão: essas mudanças são fruto do desejo do Estado de adequar o direito ao seu tempo, ou se essas mudanças são fruto de ações não instituídas de interesses particulares que exercem a sua influência junto do poder político instituído? (Ost, 1999).

instrumentos disponíveis aos governantes para o exercício do poder, inclusive na vida cultural das políticas públicas relativas à cultura, na vertente do património cultural (com interesse nesta análise)[19].

Uma questão que se aflora essencial aos estudos culturais: os conflitos de interesse que advêm da vocação humana contemporânea para a salvaguarda e para a vivência nostálgica do passado, neste presente. Com esta afirmação pretende-se referir, que os poderes políticos, cientes desta busca humana pelo "eu", desenvolvem políticas públicas, também elas de conservação e valorização do património cultural. Estas políticas acabam por ter objetivos diferentes, na medida que visam democratizar o património cultural, permitindo que este seja fruído por todos. Contudo, podem ter por detrás uma perspetiva de mercantilização do património cultural, transformando-o num bem de consumo do turismo, ao qual se dá o nome de turismo cultural.

Coloquemos a questão de outra forma. Será que esta visão contemporânea da busca pelo "eu", da busca pelo seu desenvolvimento pessoal através do património cultural, não conduz as comunidades locais a serem o "Prometeu" de que fala Lacroix na sua obra?

Estrutura da tese

Adotou-se a divisão da dissertação em duas partes: A Parte I compreende o enquadramento da temática do Caminho de Santiago do ponto de vista jurídico, integra quatro capítulos, abrangendo o primeiro conceitualizações que se afiguram de grande importância para a temática a desenvolver em torno do Caminho de Santiago de Compostela. Nesta abordagem evidencia-se o triângulo: cultura, património e política cultural, e de que forma a cultura e a sua instrumentalização influencia o conceito de património cultural e o seu quadro normativo evolutivo a desenvolver no segundo capítulo. Aqui, a par do enquadramento normativo do património cultural, não só no contexto nacional, como europeu e, ainda, no direito internacional, abordar-se-á o seu carácter transversal com outros ramos do direito que lhe são conexos, tendo em conta o carácter interdisciplinar do património cultural. Neste contexto, contou-se com influências externas, no caso, da ordem jurídica internacional e do Direito da União Europeia, por isso, são referidos alguns documentos internacionais e comunitários, que se afiguram relevantes para construção de uma conceção de património cultural. Neste caso, o Direito Internacional assume enorme relevância devido às relações de cooperação e intercâmbio que se estabelecem entre os Estados, no que diz respeito à cultura e ao património cultural. São ainda feitas referências às políticas

[19] A noção de instrumento visto numa perspetiva de «equivalência funcional» remete-nos para a ideia de que o que faz de algo um instrumento é o facto de ser uma opção entre várias possíveis. No caso do direito enquanto instrumento que é constituído por normas jurídicas, requer ele próprio instrumentos para a sua produção, implementação e avaliação (Lascoumes, 2008).

culturais numa perspetiva internacional e o modo como modelam ou influenciam as opções políticas dos Estados-Parte em matéria de cultura e património cultural.

O terceiro capítulo é dedicado em exclusivo à atividade legislativa da União Europeia e à interpretação que os seus órgãos dão à cultura e ao património cultural, além da influência que têm estas conceções no Direito dos Estados-Membros, em especial, Portugal, no desenho do quadro normativo das políticas culturais e, dentro delas, no setor do património cultural. Neste capítulo evidencia-se a forma indireta como os órgãos da União Europeia definem a união cultural dos Estados-Membros, através da criação de incentivos financeiros, de programas comunitários e do desenvolvimento de políticas direcionadas para a união dos cidadãos da Europa, em torno da ideia de identidade cultural comum.

O capítulo quarto versará a relação entre cultura e turismo, evidenciando a importância que o património cultural tem para a criação de produtos turísticos. Sem se problematizar a definição de turismo e o seu objeto de estudo, ir-se-á identificar alguns dos seus conceitos, a sua metamorfose em subtipos e o seu carácter universal, enquanto integrado no setor da economia. Dentro dos subtipos procuraremos focar a nossa reflexão no património religioso e na conceção de um produto turístico com o mesmo nome, no caso, com destaque para "os Caminhos de Fé" (Santiago e Fátima).

No caso do Caminho de Santiago, enquanto objeto do nosso estudo, merece que se realize uma análise da sua tutela em Espanha, em particular na Galiza, onde se encontra a Catedral de Santiago de Compostela, e da sua institucionalização internacional, quer ao nível do Conselho da Europa, quer ao nível da UNESCO.

A Parte II integra o capítulo quinto direcionado, em exclusivo, para o Caminho de Santiago em Portugal. Neste capítulo começamos por interpretar as políticas culturais no setor do património cultural, através de uma análise dos Programas de Governo Constitucionais e de atos jurídicos, que permitam uma reflexão acerca do sentido político da cultura e do património cultural. Procurou-se, ainda, nos atos jurídicos produzidos em Portugal, o momento em que o Caminho de Santiago passou a fazer parte da agenda política políticas e o lapso de tempo que mediou até à sua institucionalização, procurando-se ainda perceber a eficácia do modelo de tutela concebido pelo Governo no ano de 2019. Dentro deste capítulo procuramos, ainda, fundamento constitucional que legitime a criação de um quadro normativo com vista à tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago, enquanto património cultural, sendo que, para o efeito, torna-se importante contextualizar a importância do Caminho de Santiago, enquanto elemento integrador do património cultural, com valor universal.

Neste capítulo quinto, torna-se relevante a discursividade institucional e procedimental configurada para a proteção e gestão dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal e a sua inserção na política legislativa, assim como, o apelo a instrumentos que poderão ser exequíveis, com suporte internacional e sustentabilidade legal interna, num contexto, não só de proteção, como de conservação, mas, essencialmente, de gestão e valorização da realidade cultural que gira em volta do Caminho de Santiago em Portugal, no caso a Carta dos Itinerários Culturais (ICOMOS, 2008).

Por fim, apresentamos as Conclusões, identificamos algumas limitações na consulta de suportes documentais que podiam ter contribuído para o enriquecimento do nosso estudo e deixamos algumas proposições que, a nosso ver, consubstanciam o mote para futuros estudos académicos devido à dimensão que reveste o tema.

Parte I

Capítulo 1

Conceções e reflexão teórica em torno do triângulo cultura, património cultural e política cultural

1.1. Cultura

O conceito de cultura é essencial para as ciências sociais e humanas, ocupando naquelas um lugar de destaque. Porém, a sua interpretação não tem consenso, podendo ser atribuídos diferentes significados e podendo ser usada como sinónimo de civilização, educação, formação ou arte. No âmbito desta investigação pretende-se olhar para o conceito em diferentes prismas. Iremos excluir o sentido de cultura ancorado no conceito clássico, onde se alude à formação do ser humano, à sua melhoria e ao seu refinamento. Limitar-nos-emos apenas a tratar o sentido de cultura como produto de formação contínua do ser humano, que reproduz os modos de viver e de pensar sedimentados, que tomam o significado de civilização[20].

A palavra cultura foi sendo confundida com a palavra civilização, passando a exprimir um conjunto de atributos e produtos resultantes do pensamento e da interação humana em sociedade e cuja transmissão não se fazia apenas por via hereditária ou biológica. Assim definida, a cultura tinha como principal característica: o facto de emanar do ser humano. O sentido da palavra cultura universalizou-se no século XIX e XX pelas mãos de Edward Burnett Tylor, na sua obra "Primitive Culture" (1871), onde a palavra cultura era usada numa perspetiva etnográfica. Nesta conceção universalista, cultura significa: o estado ou condição, da qual todas as sociedades humanas partilhariam apesar de, entre as suas culturas particulares, pudesse haver diferenças.

Foi Tylor o primeiro a utilizar a definição do termo «cultura» como "Ce tout complexe quei comprand le savoir, les croyances, l´art, la morale, la loi, les coutumes, et touts lesa utres capacités ou habitudes acquises por l´individu en tant que membre d´un groupe social" (1920, p. 1). Ainda segundo Tylor (1871) civilização é o complexo dinâmico, na qual estão incluídos conhecimentos, crenças, arte, lei, moral, costume e muitas outras capacidades e hábito adquiridos pelo ser humano, enquanto membro

[20] Este segundo significado surge no iluminismo na obra de Kant, "A crítica do juízo", onde o autor refere: "num ser racional, cultura é a capacidade de escolher seus fins em geral e, portanto, de ser livre. Por isso, só a cultura pode ser o fim último que a natureza tem condições de apresentar ao gênero humano." (Kant, 2012, p. 83). Entende-se que, quando Kant fala em "fim" tem implícito que a cultura é produto da "geórgica da alma".

de uma sociedade. Ou seja, para este autor, o conceito de civilização é partilhado com o conceito de cultura. Dentro do conceito é possível fazer uma subdivisão em quatro grandes elementos: a geografia, a tecnologia, a organização social e a cultura. Estes elementos encontram-se reciprocamente interligados, não só entre si, como também com o ambiente externo. No que diz respeito ao elemento geografia, este refere-se a todo o contexto de património natural em que se insere o grupo social, designadamente: solos, recursos naturais, clima, meios de comunicação. Quanto à técnica, refere-se à arte de dominar a natureza, que pode ir dos utensílios mais rudimentares, aos instrumentos mais complexos. A organização social refere-se à forma como o grupo social se combina, desde o núcleo familiar, às formas religiosas e políticas. Por fim, quanto ao elemento cultura, este contempla a conceção do mundo e da vida, expressos em ideias, formas, estilos, sentimentos, através da religião, da literatura, da arte, da filosofia da ciência e das formulações sociojurídicas.

A definição de Tylar (1920) merece ser completada pela definição de Ralph Linton (1973), que explica a cultura como conjunto dos comportamentos apreendidos, compartilhados e transmitidos aos membros de uma sociedade, configura-a como uma herança social. Já para (Hall, 2016), a cultura é um conjunto de elementos apreendidos em sociedade pelos seus membros e, estes elementos são raciocínios, crenças, sentimentos, sensações, que se manifestam em ações, perceções e pensamentos. Para este autor, a cultura constitui tudo o que se apreende de forma consciente ou inconsciente, passível de ser transmitida e comunicada. A cultura influencia as representações, os comportamentos, a educação e a forma de socializar da comunidade.

A cultura implica dinâmica, desenvolvimento e mutação, resultantes, quer das recreações e das alterações internas de um grupo humano, quer dos processos externos procedentes das convivências de grupos culturais diferentes, ou seja, da aculturação. O convívio entre grupos culturais diferentes leva a mutações culturais diversas, quer no espaço, quer no tempo. Além disso, suscita a perda, a obtenção e a transmutação, a substituição e a reinterpretação de elementos culturais dos grupos em presença.

O indivíduo não é só resultado da sua cultura, também concorre para a composição, reconstrução e recriação, em função de problemáticas e de estratégias diferenciadas e num contexto assinalado pela variedade e diversidade. Melhor dizendo, o ser humano, na sua unidade e diversidade, encontra-se entre culturas múltiplas e a cultura universal, ou seja, entre particularidades que compõe cada cultura e a universalidade que identifica os traços comuns a todas as culturas particulares. Segundo Georges Devereux, “toutes les cultures sont d´authentiques échantillons de la culture définе comme un produit humain caractérisrtique de l´éspécie” (1980, p. 200).

Assim, a cultura é dialética, provém do ser humano e da sua vida ativa e influencia-o na sua condição de ser humano. Nesta perspetiva de cultura, o mundo é visto como o objeto. E o ser humano, na sua passagem pelo mundo, através do seu trabalho, obra e ação, transforma esse mundo, moldando-o à sua imagem. Imagem essa que, por sua vez, condiciona toda a vida ativa da Humanidade, melhor dizendo, o mundo e a condição humana complementam-se.

Do ponto de vista sociológico, a cultura não é entendida como formação individual, mas é tida como uma formação coletiva e anónima de um grupo social nas instituições que o definem e o maturam. Para Osward Spengler (1918), cultura confunde-se com identidade e, à luz da contemporaneidade da civilização, cultura não se mede por unidades de tempo cronológicas, mas em características comuns, dependentes do ciclo ou fase evolutiva de cada um.

Para o alargamento do conceito de cultura, que vinha sendo produzido pela sociologia no decurso do século XX, é significativo o contributo dado por (Williams, 1980). Para este autor é verificada uma convergência prática entre o sentido antropológico e o sentido sociológico de cultura. A cultura podia ser definida como "modo de vida global" distinto, dentro do qual se desenvolve um "sistema de significados" orientando a atividade social e, no sentido mais especializado da cultura, com enfoque num sistema de significados gerais, como "atividades artísticas e intelectuais", ainda que a partir de então, incorporando outras "práticas significativas", "desde a linguagem, passando pelas artes e filosofia, até ao jornalismo, moda e publicidade", que "constituem esse campo complexo e necessariamente extenso" (Williams, 1981, p. 27).

A tentativa de estabelecer um conceito de cultura foi, e é, uma tarefa inacabada, tendo em conta a diversidade de conceções do mundo e da vida que ela pressupõe. Contudo, o poder é um elemento que gera consenso quando se parte para a criação de um conceito de cultura, devido à sua capacidade de influenciar a conceção de cultura. A realidade cultural enquanto fenómeno dinâmico e, por isso, em constante mutação, torna a busca de um conceito unitário mais difícil. Esta posição é também defendida por Vasco Pereira da Silva, ao afirmar que a realidade cultural "não se compadece com lógicas imobilistas e (presentemente) neutrais de natureza definitória" (2007, p. 8).

O pensamento pós-modernista vai buscar a M. Foucault a ideia de que os paradigmas culturais e epistemológicos têm um carácter histórico e aleatório. Esta ideia leva a uma "viragem linguística" que passa por desconstruir todas as imagens, instituições e conceitos que conduzem o dia-a-dia e o conhecimento, tendendo para aproximar todos os saberes de géneros literários, entre outros: a história como a literatura; o direito como a literatura. Em face desta viragem no conceito de cultura que ocorreu

em meados do século XX e, por via da aplicação da teoria dos sistemas autopoiéticos, ocorreu a desconstrução pós-modernista do conceito de cultura. Deixa de se falar em «cultura», para se falar em culturas.

Esta mudança de paradigma, explicada pela teoria dos sistemas, mostra claramente que os sistemas culturais comunicam entre si, influenciando-se mutuamente. Porém, essa influência não é pura, ela sofre alterações e redefinições «locais», é reescrita e reinterpretada à luz das vivências culturais e da herança cultural de cada «local». Pela via da teoria da flexibilização, pode-se demonstrar que uma das características do conceito de cultura é a elasticidade. Então, podemos falar em "cultura flexível". Por força desta característica da cultura devem ser rejeitados modelos gerais, espartilhados de cultura, passando a falar-se em culturas e em diversidades culturais. Estas diversidades culturais advêm da comunicação entre culturas e da permeabilidade dos grupos em receber e, em simultâneo, reinterpretar, dentro dos seus valores e conceitos, as diferentes culturas e, consequentemente e de forma inconsciente, fazem uma adaptação à sua cultura. Passando a integrar sua própria identidade.

Na verdade, esta conceção de cultura(s) pode ser entendida como o "conjunto de valores que dão ao homem a sua razão de existir e de agir", conforme dispõe a Declaração Europeia sobre os objetivos culturais (Conselho da Europa, 1984). Esta definição leva-nos a concluir que a cultura é o elemento que melhor distingue o ser humano dos restantes seres vivos, fazendo parte desta cultura elementos biológicos que concebem o ser humano como ser cultural. Destaca-se ainda, no ano de 1982, a Declaração do México, em que se define cultura num sentido amplo, constituída por

> o conjunto de traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afectivos, que caracterizam uma sociedade ou um grupo social. Ela engloba todas as artes e letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças (...) (ICOMOS, 1985).

Ligado à conceção de cultura está a conceção de identidade cultural, elemento determinante, tal como a democracia cultural[21], no processo de evolução humana e definido naquela mesma Declaração.

Esta Declaração, assinada no México, estabelece uma conceção de cultura ampla, incorpora a ideia de "modo de vida". Em simultâneo, integra no conceito de cultura a economia e as políticas culturais. Conceção que, entendemos nós, teve um propósito: a instrumentalização da cultura para "harmonizar os conflitos internacionais", o que se afiguraria possível atingir a partir da valorização das

[21] A democracia cultural entendida como a capacidade de participação de cada indivíduo e da sociedade na criação de bens e manifestações culturais, na sua participação no processo decisor da vida cultural e na participação na disseminação e fruição cultural.

culturas locais de grupos minoritários e de povos, considerando a sua diversidade. Por via deste documento e dos objetivos nele traçados, a cultura passa a ser um instrumento político capaz de justificar uma série de opções governativas, conduzindo-nos a uma "relação entre cultura e política, isto é, entre o sentido interiorizado e recriado pelos actores e as dinâmicas de poder que os envolvem" (Silva A. S., 2010, p. 284). Além disso, a Declaração adota uma perspetiva de cultura do ponto de vista antropológico[22]. Nesta perspetiva, cultura é tudo o que é produção do ser humano enquanto único ser vivo dotado de capacidade cognitiva e física para produzir e transmitir saberes, usando matérias provenientes da natureza ou por ele próprio concebidas através do recurso ao seu conhecimento e saber adquirido, ou que lhe foi transmitido pelos seus antecessores, ou comunicado por sistemas de informação e de troca. Nesta perspetiva, a conceção de cultura contém elementos com os quais, de forma isolada ou coletivamente, se vai identificando com o(s) outro(s) igua(l/is) a si.

Podemos, ainda, entender a cultura como todas as manifestações do espírito humano passíveis de serem vivenciadas pelas gerações do presente e transmissíveis geracionalmente, esse fenómeno só acontece por uma inter-relação entre cultura e património cultural[23].

O carácter universal atribuído, presentemente, à cultura decorre do art. 1º da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural e Plano de Ação, aprovada na 31ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO, 2002b), quando refere que "a cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço" e se eleva a diversidade cultural a "património comum da Humanidade", o que se traduz num reconhecimento internacional às características enunciadas.

A Comissão Europeia numa interpretação social de cultura define-a como:

> um conceito de difícil definição. Pode remeter para as belas-artes, que abarcam toda uma variedade de obras de arte, produtos e serviços culturais. A «cultura» tem também um significado antropológico. Ela é a base em que assenta um mundo simbólico de significados, crenças, valores, tradições que se exprimem em língua, arte, religião e mitos. Como tal, desempenha um papel fundamental no desenvolvimento humano e no

[22] Segundo Pereiro (2006), dentro das ciências sociais e humanas a cultura perspetiva-se como um conjunto de atividades humanas cuja representação emerge no património cultural que lhe dá forma. Cultura é um fenómeno associado à essência e existência humana, daí o seu carácter dinâmico, que tem como reflexo da sua existência e compilada em património cultural, isto assim dito significa que, sem cultura não há património cultural e sem património cultural não se revela o dinamismo e a mutação cultural por falta de referências da ação humana e do seu sistema de valores.

[23] Sobre esta relação entre cultura e património cultural, cf. (Pereiro, Património cultural: o casamento entre património e cultura, 2006, pp. 23-41)

> complexo tecido das identidades e dos hábitos dos indivíduos e das comunidades[24] (Comissão Europeia, 2007).

Pode-se extrair das diferentes conceções e dos diferentes pontos de vista de cultura que, em comum, têm o facto de a cultura «falar» por intermédio da história e é pela história que a cultura se justifica. Outro elemento comum a todas as definições é a «identidade». Esta não é um dado já pronto, decorre de um processo intracomunitário e intercomunitário de contacto, de descoberta humana pela diversificação. Identidade cultural é ação e criação do seu destino, resulta da disponibilidade de se abrir ao mundo e aos outros. A cultura envolve a tradição. Porém, a tradição não poderá ser entendia como una, por isso, as tradições fazem parte da cultura.

Apesar de já há muito se ter retirado do conceito de cultura o sentido de apoderamento e autoridade de uns elementos sociais em relação aos outros, na contemporaneidade, a ideia de cultura tem por detrás de si relações de poder e de domínio[25]. Na verdade, o poder gera valores, símbolos, influenciando a forma de ser, de agir, de pensar (Bourdieu, 1989). O poder tem capacidade transformadora, não só da cultura, como da sua conceção. O poder simbólico, é "poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, deste modo, a acção sobre o mundo, portanto o mundo" (Bourdieu, 1989, p. 14). É no campo da dominação que o poder simbólico mais se revela eficaz. Ao incidir sobre os comportamentos e orientações da ação, acaba por incidir sobre os valores, os modos de ser, de agir e de pensar. Neste caso, as relações de domínio já não são individuais ou de grupo social, mas entre Estados ou mesmo entre as instituições e as comunidades. Na verdade, na produção cultural, ao invés de se pensar num público-alvo, são já os próprios produtos que «fabricam» as suas mensagens, isto pensando na lógica massificante de (Williams, 1980, pp. 247-262).

Numa formulação do conceito de cultura institucional é visível a influencia da UNESCO e do Conselho da Europa, como se irá apurar. É ainda evidente, cada vez mais, o contributo para uma definição universal de cultura emanado da União Europeia. Neste caso, a sua influência tem um âmbito mais restrito e reflete-se dentro dos Estados-Membros da União e com mais visibilidade e influência nos conceitos emanados das instituições da União Europeia, em ordem a essa mesma União.

[24] Comunicação sobre uma agenda europeia para a cultura num mundo globalizado.

[25] Manuel Gama (2021, p. 17) refere que a afirmação do poder político se dá sob a forma controlo "implementado por líderes que têm autoridade formal, mas que, raras vezes, não têm capacidade de liderança".

Começando pela formulação do conceito de cultura na UNESCO podemos, cronologicamente, marcar o decurso da década de 1960 como de viragem conceitual de cultura. Essa viragem permitiu que se estabelecesse uma relação entre cultura e diversidade cultural. Esta mudança refletiu-se no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU (1966)[26]. Neste Pacto são problematizados os direitos de existência das minorias étnicas, linguísticas e religiosas, e fundamenta-se o direito à vida cultural como a prática da religião e o uso da própria língua. Neste documento proclama-se, ainda, a "liberdade de formar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteira, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha" (art. 19º e art. 20º).

Outro documento internacional também importante nesta viragem de paradigma quanto ao conceito de cultura é a Declaração do Princípio de Cooperação Cultural Internacional (ONU, 1966), que dispõe: "a cooperação cultural" como "um direito e um dever de todos os povos e de todas as nações, que devem compartilhar o seu saber e os seus conhecimentos" (art. 5).

Esta nova conceção de cultura, emanada da UNESCO, tem o propósito de materializar as relações sociais através dos contactos entre os povos, das suas trocas de informações e formações, sem excluir as possíveis lutas ideológicas e políticas internacionais de poder.

No início do século XXI, documentos como a Declaração para a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002b) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO, 2005), sintetizam o debate sobre o alargamento do conceito de cultura com vista, mais uma vez, à sua adoção, no âmbito das políticas culturais.

Já ao nível da União Europeia, o conceito de cultura é entendido numa perspetiva universalista e caracteriza-se por ser flexível e agregador, aparece numa dimensão instrumental[27].

No que diz respeito à ordem jurídica nacional, procura-se criar um conceito constitucional de cultura, com o objetivo de se compreender e assegurar os vários direitos culturais que compõem a Lei Fundamental, com vista a estabelecer aquilo que estes prestigiados constitucionalistas designam de "ordem constitucional da cultura" (Canotilho & Moreira, 1984, p. 361). Para estes autores, a nossa "constituição cultural" (Canotilho & Moreira, 1984, p. 361) adotou o conceito amplo de cultura, na medida em que não aborda a cultura do ponto de vista elitista, como também não se cinge ao direito de

[26] Aprovação para ratificação: Lei nº 29/78, de 12 de junho, publicada no Diário da República, I Série A, nº 133/78. Aviso de ratificação publicado no Diário da República nº 153/78, de 6 de junho.

[27] Para melhor desenvolver o conceito de cultura e a sua instrumentalização para a prossecução dos fins da União Europeia vide Comissão Europeia (2018). *Uma nova agenda europeia para a cultura in* file:///C:/Users/Maria%20Jo%C3%A3o%20R%20Moreira/Downloads/COM(2018)267_0.pdf

livre criação cultural. Ela vai mais longe e aponta para o que estes autores chamam de "humanização externa do povo", que identificam como "civilização", pretendendo com isto dizer que a nossa "constituição cultural" segue uma corrente de universalização do conceito de cultura. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira (1984, p. 362), o conceito de cultura, no sentido apontado pela Lei Constitucional, tem como elementos normativos: a tradição, o património, a inovação e a tarefa. Inclui ainda o direito individual à criação cultural, como o direito comum à fruição cultural, à democracia cultural, permitindo a participação coletiva nas políticas culturais. No conceito normativo de cultura ainda se inclui o direito à democratização cultural, o que permite exigir-se do Estado a criação de condições para a fruição de "bens culturais de todas as épocas e de todos os povos («coexistência e intercâmbio cultural)" (1984, p. 362).

Na verdade, após as revisões constitucionais ocorridas depois de 1976, é adotado o conceito de cultura da Declaração do México. Do ponto de vista jurídico o conceito de cultura passou a ter um sentido amplo, visando a sua adaptação à política pública cultural. Em suma, no âmbito da Lei Fundamental, podemos avançar com uma noção de cultura além de universal, dinâmica, na medida em que não são só as tradições que devem ser preservadas e asseguradas, mas também as criações atuais ou recreações que se façam das tradições do passado. A Constituição tem ainda o dom de determinar um ónus nas sucessivas gerações, na medida em que declara a responsabilidade de todos na proteção e defesa do património cultural. Neste sentido entendido o património cultural "enquanto elemento vivificador da identidade cultural comum" (art. 78º da CRP).

Para as instâncias políticas, de acordo com o conceito adotado para efeitos de Contas Satélite da Cultura pelo Instituto Nacional de Estatística (INE, 2016, p. 9), cultura é:

> O Conjunto de atividades humanas e de bens e serviços, cuja razão de ser se baseia nas funções de criar, produzir, disseminar, comercializar, preservar, educar ou regular conteúdos simbólicos. A Cultura apresenta três características fundamentais: está relacionada com expressões, baseia-se na criação e na comunicação através de símbolos e, habitualmente, está relacionada com direitos de propriedade intelectual (direitos de autor, de patentes e de marcas, direitos de distribuição, etc.).

Do ponto de vista jurídico e partindo da conceção universal de cultura definida pela Constituição, a cultura caracteriza-se por ter como sujeito, o ser humano, como objeto, o produto intelectual e, como finalidade, a promoção do bem-estar; qualidade de vida, igualdade dentro da diversidade e, por fim, a sua transmissibilidade geracional.

1.2. Património cultural

"O património histórico parece hoje em dia representar o papel de um vasto espelho no qual nós, os membros das sociedades humanas dos finais do século XX, contemplaríamos a nossa própria imagem" (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 212).

Antes de entrar num conceito contemporâneo de património cultural, é importante perceber a evolução conceitual que ele sofreu no âmbito da sua teoria e prática. No passado, pós-revolução francesa, quando despertou a vontade de se proteger um conjunto de bens herdados do passado, cuja função era de representar a história de um povo, de um lugar de uma região, esse legado era constituído por um conjunto de objetos com interesse histórico ou artístico que representariam a identidade cultural de um povo.

A função do património histórico começou por ser a de criar a identidade cultural e permitia descrever a sua evolução, numa perspetiva de formação da personalidade cultural, direcionada para a cultura ocidental. A seleção e a preservação que estava subjacente à permanência desse património histórico "tenderia a ser substituído pela autocontemplação passiva e o culto de uma identidade genérica" (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 212). Subjacente à ideia de preservação deste património histórico, estava uma necessidade de criar um escudo protetor da identidade humana face às transformações que ocorriam na sociedade contemporânea. Essa transformação ocorria de forma acelerada e descontrolada, suscetível de ameaçar a identidade cultural humana. Assim, o aumento da seleção e preservação do património histórico permite dar, à sociedade contemporânea, uma tranquilidade em que se conjuga o medo e o receio da perda de identidade e a incerteza presente.

Para Francoise Choay, a verdade do valor de antiguidade é a imagem narcisista que ela nos reenvia. O património edificado permitia criar essa imagem do património, tal como os espaços museológicos, enquanto reservatórios de mentalidades e transmissores de conhecimento, de técnicas de criação de artefactos e técnicas de criação industrial e de produtos. Esta imagem narcísica, apesar de ser legítima tem o seu tempo, o tempo da reconstrução, o tempo de "reassumir um destino e uma reflexão" (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 218), "leva-nos a confundir história com memória".

No século XX, o conceito de património cultural ganha uma dimensão universal através da Convenção do Património Mundial, subscrita por oitenta países e cinco continentes em volta do mesmo propósito. Esta convergência de vontades ocorreu devido às ameaças que pairavam contra o património cultural, mas também, por se verificar um acréscimo expressivo de público com interesse na sua fruição.

Surge uma cada vez maior preocupação de conservação e proteção do património, obstando, assim, às sucessivas correntes que o ameaçavam.

Do ponto de vista antropológico, património cultural, não é sinónimo de património, nem de cultura[28]. Património cultural, é definido como, "todos los recursos que se heredan, bienes muebles e inmuebles y capitales, y de los que se vive o ayudan a vivir. Estos bienes se incrementan, disminuyen, desaparecen, o transforman y se trasmiten a los descendientes" (Rodrigues-Bezerra, 1997, p. 42). Nesta perspetiva, o património enquanto legado, pode ser alienado, acumulado, perdido ou transformado pelas sucessivas gerações que o «carregam». Na verdade, muitas vezes, para se referir ao património cultural, usa-se a designação «património», como sinónimo de herança do passado insuscetível de avaliação monetária, mas suscetível de avaliação do ponto de vista histórico-cultural.

Não é possível guardar todo o património cultural, razão pela qual, o património cultural não inclui todos os vestígios herdados do passado (Rodrigues-Bezerra, 1997). Este autor defende que o discurso da «perda de património» ou, da urgência da sua recuperação, pode levar ao abuso na recuperação do património. Esta ideia traduz-se numa imagem estática contrastante com a imagem dinâmica de todas as culturas. O património cultural tem que ter um «sentido público», comunitário e de identificação coletiva, comparado com o conceito de «património», que tem um sentido familiar e individual, restrito, isto é, tem um «sentido privatístico».

Numa visão purista de património cultural, defendida por Rodriguez Becerra (1997), o património cultural é visto como uma representação das memórias do passado, partindo de uma perspetiva do presente. Através da visão defendida por este autor, é possível explicar as mudanças dos modos de vida. O património cultural será constituído por elementos culturais que ganham novos usos, através da mira do presente olha-se o passado, direcionando numa pretensão de perspetivar o futuro.

Os defensores desta ideia de património cultural entendem que cabe ao poder público definir e criar leis ou normas, administrar ou gerir aquele património cultural, enquanto herança que lhe é confiada, cabendo-lhe também definir as regras e critérios utilizados na definição do que constitui o património cultural. Sendo o património cultural uma herança que nos é deixada sem disposição

[28] Há elementos que levam à distinção de património cultural e de cultura. O primeiro ser tendencialmente estático - o objetivo é a sua manutenção -, enquanto a noção de cultura envolve um carácter de movimento, isto é, está constantemente construção, em transformação por acumulação, ou reinvenção. Na verdade, a cultura deve ser transmitida e estudada, não poderá ser patrimonializada. No caso de isso acontecer, estaríamos condenados a viver de forma igual aos nossos antepassados.

testamentária, esse património deverá ter como guardião o Estado, definindo as regras de preservação, valorização e de fruição, sempre prosseguindo um objetivo de defesa da coisa pública.

Numa visão contemporânea, pelo contrário, vê-se no património cultural um recurso, com valor económico, que poderá ser usado como produto pelo setor do turismo[29]. Assim, este produto em que se transforma o património cultural poderá satisfazer o consumo atual na área do turismo cultural. Segundo os defensores desta visão, muitos dos espaços deixam de produzir unicamente os produtos para os quais estão tradicionalmente vocacionados, para terem outra função associada, passando-se a criar produtos de "lugares de memória patrimonial" (Pereiro, 2006, p. 26). Segundo Pereiro (2006, p. 26), "Desde esta ótica o património cultural é um capital e a sua ativação é um meio através do qual os lugares convertem-se em destinos turísticos é, portanto, um meio de produzir presenças".

Numa crítica a esta conceção o próprio autor adianta que, "corre-se o risco de sobre-exploração turística" (Pereiro, 2006, p. 26) e de desigualdade na apropriação do património cultural pelos diferentes grupos sociais. Pois, os critérios que estão na base da identificação dos bens que se pretende guardar não atentam ao valor que o património cultural tem para a comunidade onde se encontra inserido que, na maior parte das vezes, é arredada da seleção patrimonial. Esta visão de património cultural enquanto produto tem, ainda, como consequência, o seu desinteresse na integração da vida quotidiana das comunidades na qual este se encontra inserido, porque o património cultural é entendido como um produto económico e, por isso, só ao poder económico, e eventualmente ao poder político, interessa (Pereiro, 2006). Consequentemente, não é integrada, nem envolvida, neste processo de patrimonialização, a população ou o grupo social. Esta ideia de património cultural é imposta às populações, que acabam por integrá-lo no grupo com carácter representativo, mas reinventando-o de acordo com os seus valores. No caso, não se trata de valores culturais ou de memória e identidade. A própria comunidade ou os grupos sociais acabam por ver neste património um recurso capaz de permitir a criação de riqueza.

Património cultural pode ser entendido como sinónimo de cultura, quanto à sua forma. O património cultural manifesta-se na representação simbólica da cultura através da transformação do valor dos elementos culturais (Pereiro, 2006). A constituição deste património cultural resulta dos processos de seleção e de negociação de significados, uma vez que não é possível patrimonializar, nem conservar,

[29] Neste caso emerge uma lógica da sua gestão face à lógica do passado, que é a da conservação. Aqui ganha especial importância a sustentabilidade do património cultural contra eventuais danos que possam ocorrer por força da utilização do património cultural como recurso turístico. Na verdade, o turismo, porque associado à economia na medida em que gera riqueza, leva a que os decisores políticos, insensíveis à dimensão simbólica do património cultural, desencadeiem um processo de transformação no património cultural visando a sua utilização turística numa ótica de consumo/fruição, levando à sua desvirtualização (Maia & Campos, 2021).

todos os bens do passado. Podemos extrair daqui, desde logo, que a seleção ou escolha fazem parte do processo de fabricação social do património cultural (Peralta, 2000). Na criação do património cultural é possível identificar "duas lógicas" principais: "a lógica de mercado", ligada ao uso do património como recurso económico e a "lógica da política da identidade", ligada à ideia de que o património pertence a "um grupo" e reflete e reproduz a sua "identidade" (Sánchez-Carretero, 2012b, p. 146). Esta lógica tem como atores sociais, grupos sem voz, que se encontram sob dependência do poder político (poder dominante), do poder económico ou das lógicas de mercado elaboradas pelos últimos legitimadas pelos primeiros. Para esta autora, o património cultural não é renovável, nem infinito. A sua criação decorre de um processo social construtivo que envolve a criação dos significados e realidades que emergem da criatividade social, conta com diferentes atores ancorados em relações de poder e que, na maioria das vezes, participam nas relações socioecónomicas de forma desigual (González, 2015).

Por último, há quem defenda (Stoffle, 2000) que a comunidade deve intervir não só na seleção do património cultural, como também deverá participar na sua conservação. Nesta perspetiva, a abordagem, a recuperação e a conservação do património cultural deve estar em relação com o presente e as necessidades de fruição, ocorrendo a possibilidade de todos participarem nessa seleção e na sua conservação. Nesta perspetiva, o centro da tomada de decisão são as pessoas e não os objetos[30].

Segundo esta abordagem, é importante pensar nas pessoas e só depois nos bens culturais. O ideal seria, se possível, relacionar as pessoas aos bens culturais. Assim, as políticas do património devem ter em conta, em primeiro lugar, a fruição cultural e a qualidade de vida humana, as «coisas» são o meio para atingir o fim de democratização cultural[31]. Nesta visão enquadra-se o conceito de "conservação holística" (Stoffle, 2000, p. 197), em que são as comunidades que identificam qual o património cultural de que dispõe e como pretendem dispor dele, sem prejuízo de ocorrerem parcerias e acordos de partilha de responsabilidade (Pereiro, 2006)[32]. Trata-se de uma perspetiva de conservação integrada, que

[30] Neste sentido, a Constituição portuguesa, no art. 78°, faz uma distribuição do dever de preservar e defender o património cultural entre a população e o Estado nos seus diferentes níveis de atuação. Esta disposição constitucional foi incluída na LBPC, no art. 11° com a epígrafe: "Dever de preservação, defesa e valorização do património cultural

1 - Todos têm o dever de preservar o património cultural, não atentando contra a integridade dos bens culturais e não contribuindo para a sua saída do território nacional em termos não permitidos pela lei.

2 - Todos têm o dever de defender e conservar o património cultural, impedindo, no âmbito das faculdades jurídicas próprias, em especial, a destruição, deterioração ou perda de bens culturais.

3 - Todos têm o dever de valorizar o património cultural, sem prejuízo dos seus direitos, agindo, na medida das respectivas capacidades, com o fito da divulgação, acesso à fruição e enriquecimento dos valores culturais que nele se manifestam."

[31] A LBPC prescreve no seu art. 7° a fruição do património cultural "como modo de desenvolvimento da personalidade através da realização cultural" e o seu art. 3° integra o património cultural nos direitos fundamentais na medida em que o Estado assegura a sua proteção e valorização por ele ser um "instrumento primacial de realização da dignidade da pessoa humana, objecto de direitos fundamentais".

[32] Esta cooperação encontra-se identificada no art. 4°, n°s 1 e 2 da LBPC, quando estabelece a possibilidade de ocorreram contratos e protocolos entre o Estado e os particulares ou instituições detentoras de património cultural, na sua identificação, proteção e valorização.

corresponde a um processo de democracia cultural: por aplicação desta teoria, é possível a utilização da ciência e da investigação, no conhecimento do património cultural, como ainda, a "(...) utilização de metodologias de intervenção comunitária, democráticas e participativas" (Pereiro, 2009, p. 145)[33].

No entendimento de Ferreira de Almeida (Almeida, 1993), na linguagem dos responsáveis pelo património cultural e dos que intervêm em nome daqueles, a caracterização do património e os alcances continuam indefinidos, ambíguos e pouco esclarecidos. Na verdade, desde 1985, criou-se um conceito jurídico do património cultural[34]. Contudo, para uns, é demasiado exaltado, e para outros, é demasiado desprezado. Para este autor, é necessário teorizar mais e melhor acerca do conceito de património cultural para melhor se entender os valores que o integram. Deve-se, assim, evitar o esgotamento e a desvitalização da palavra património cultural, ou seja, deve definir-se o conceito de património de forma a evitar-se atitudes e comportamentos que possam suscitar infundados receios, que até podem causar apreensões ou mesmo desprezos.

Ferreira de Almeida avança com um conceito de património cultural partindo do seu objeto, isto é, da fruição cultural e do bem estar social: "Património: é o que tem qualidade para a vida cultural e física do ser humano e para a existência e afirmação das diferentes comunidades, desde a vicinal e paroquial, à concelhia, à regional, até à nacional e internacional" (1993, p. 407), acrescentamos outras comunidades, como transregional e continental, numa perspetiva de abranger as diferentes regiões e espaços políticos que englobam os vários Estados que compõem a União Europeia[35]. Nesta perspetiva, o património cultural tem um duplo valor: o valor de identidade e de memória de uma comunidade e o valor de «fruibilidade» cultural. O seu valor identitário parte do local para o global, na medida em que a LBPC integra, no conceito de património cultural, o património comum europeu e o património cultural de cariz mundial.

[33] A propósito da participação de todos na proteção e valorização do património cultural leia-se o art. 13° da LBPC, que sob a epígrafe "Componentes específicas da política do património cultural" prevê: "d) Definição das relações e aplicação dos instrumentos de cooperação entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com os principais detentores de bens culturais e com as populações;

[34] O conceito jurídico de património cultural estava previsto na Lei n°13/85 de 24 de julho nos seguintes termos: "art. 1° - O património cultural português é constituído por todos os bens materiais e imateriais que, pelo seu reconhecido valor próprio, devam ser considerados como de interesse relevante para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo".

[35] Decorre da LBPC que integram o conceito jurídico de património cultural "quaisquer outros bens que como tal sejam considerados por força de convenções internacionais que vinculem o Estado Português, pelo menos para os efeitos nelas previstos" e no desenvolvimento da sua política do património cultural o Estado tem a obrigação na "conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia e do património cultural de valor universal excepcional, em particular quando se trate de bens culturais que integrem o património cultural português ou que com este apresentem conexões significativas." (art.s 2°/5 e 5°/3).

O conceito de património é debatido em inúmeros fóruns e reuniões, quer ao nível nacional, quer internacional, estas últimas, designadamente no âmbito da UNESCO, do ICOMOS[36], do Conselho da Europa e das Instituições da União Europeia, acabando sempre estas sucessivas reuniões, por permitir transmitir um conjunto de orientações e recomendações[37]. Estas orientações são exteriorizadas e publicitadas, muitas vezes, sob a forma de documentos jurídicos, legitimando-se, através do direito, os discursos técnicos e científicos aceites pelo poder político. Outras vezes são sumariados os temas, de tal forma curtos, que não permitem que, a partir deles, se conceba ou forme um conceito uniforme ou coerente. Nestes casos, é possível a ocorrência de uma discricionariedade, ou mesmo arbitrariedade, na integração de lacunas. No âmbito do património cultural há ainda um conjunto de bibliografia, quer em livros, quer ao nível de artigos publicados em revistas, sobre as resoluções tomadas em matéria nacional e internacional, mas que não tratam acerca da problemática atual, da integração do património com valor cultural na vida das comunidades.

Atualmente, o património estende-se a um conjunto vasto de domínios que cada vez se tornam mais amplos e que, no tempo de Riegl, não eram conhecidos. No entanto, é através das teorias de Riegl que podemos fundamentar a integração de um vasto conjunto de bens, que têm como características a dimensão de memória e de identidade, no conceito de património cultural.

É evidente a evolução do que constitui património cultural, hoje enriquecido com o património comum e universal - o Património da Humanidade. Porém, num sentido restrito, o conceito de património cultural poderá significar o que Leniaud definiu como: "um conjunto de bens que uma geração sente que deve transmitir às seguintes porque pensa que esses bens são um talismã que permite à sociedade compreender o tempo nas suas três dimensões" (1992, p. 3).

Paralelamente ao conceito infindável de património cultural surge a ideia de "Património Cultural Europeu". Esta ideia surge após a II Guerra Mundial, fruto das perdas ocorridas naquele período da

[36] O ICOMOS, no âmbito da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais que decorreu no México no ano de 1985, dá como definição de património cultural: "O património cultural de um povo compreende as obras dos seus artistas, arquitetos, músicos, escritores e cientistas, assim como de criação anónimos, saídas da alma popular o conjunto de valores que dão significado à vida. Incluem objetos tangíveis e intangíveis através dos quais a criatividade das pessoas ganha expressão: língua, rituais, crenças, sítios históricos e monumentos, literatura, trabalhos artísticos, arquivos e biblioteca."
Ainda no âmbito do ICOMOS na Carta Internacional de Turismo Cultural (ICOMOS, 1999) define-se Património Cultural em sentido amplo e de forma globalizante e exemplificativo, através de uma clausula aberta a integrar outros elementos patrimoniais: "quer o meio ambiente natural, quer o cultural. Engloba as noções de paisagem, de conjuntos históricos, de sítios naturais e construídos, bem como as noções de biodiversidade, de acervos culturais, de práticas culturais, tradicionais ou actuais e de conhecimento. Recorda e expressa a longa caminhada do desenvolvimento histórico que constitui a essência das diversas de entidades nacionais, regionais, autóctones e locais, e faz parte integrante da vida moderna. Constitui uma referência dinâmica e um instrumento positivo do desenvolvimento e da cooperação. O património específico e a memória colectiva de cada comunidade e de cada local, são insubstituíveis e representam uma base essencial para um desenvolvimento, simultaneamente respeitador do passado e virado ao futuro".

[37] Na Convenção da (UNIDROIT, 1995), dá-se como definição de património cultural: "todos os bens que, por motivos religiosos ou profanos, possuem importante valor arqueológico, pré-histórico, histórico, literário, artístico ou científico e que integram uma das categorias enunciadas em anexo à presente Convenção.". No anexo é junta uma lista de bens culturais, para efeitos de obstar à sua importação, exportação e tráfico ilícito.

história, e propagou-se por todo o mundo, a partir da Europa Ocidental, através de instituições de conservação do património – coleções, museus, serviços de proteção de monumentos de toda a espécie – que desenvolveram técnicas de reprodução e de transmissão de imagens. Com o aumento do turismo e das migrações e a multiplicação das exposições temporárias, o património cultural mundial tornou-se, mesmo fora do âmbito da UNESCO, uma realidade em emergência.

Para a evolução do conceito contribuiu o facto de o ser humano ter começado a manifestar uma preocupação crescente em preservar e tutelar os bens representativos da sua identidade, os seus sinais distintivos. Consequentemente, as categorias definidas pela UNESCO foram sendo alargadas à proteção de bens que intrinsecamente tinham características que representavam ou integravam o conceito defendido por (Choay, A Alegoria do Património, 2000), à semelhança do complexo de Noé, reproduzido por (Lacroix, 1997).

Elvira Rebelo (2010) identifica ao longo desse período três gerações de políticas de proteção do património cultural de onde emerge a classificação: a primeira geração diz respeito a coisas com valor simbólico e que representam o Estado-Nação; a segunda geração alarga-se à classificação de uma diversidade de bens inserida numa política de salvaguarda. Por fim, a classificação dos bens de terceira geração, devido ao aprofundamento do conceito de identidade e de diversidade cultural, alarga-se à classificação de bens com valor regional, local e mesmo vicinal, produto do alargamento da conceção do património, que deixa de ser entendido como algo com valor monumental e/ou artístico e passa a ser entendido com valor cultural.

A conceção alargada de património cultural teve como consequência uma ampliação da sua tutela jurídica. A proteção legal do património cultural abrange todos os bens e manifestações culturais cujo valor represente a identidade cultural e mereça, dado o seu carácter representativo, ser transmitido às novas gerações. A tipologia de bens imóveis, às vezes monumentais, outras vezes não, abrange ainda as suas áreas envolventes, ou mesmo, conjuntos de bens, incluindo caminhos.[38] E é muitas vezes a universalidade dos bens que passa a ter o carácter representativo, e não o bem isoladamente, ao que se designa de conjuntos arquitetónicos ou sítios históricos[39].

[38] Cf. Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, art. 2º, nº2. Neste mesmo sentido a Carta de Veneza (art. 7º) e a Carta de Burra (art. 8º). Disponíveis respetivamente em:
ICOMOS (1964). Carta de Veneza. (http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CartadeVeneza.pdf
ICOMOS (1999). Carta de Burra. (https://5cidade.files.wordpress.com/2008/03/carta-de-burra.pdf

[39] Nos termos da LBPC "Os bens categorias se encontram definidas no direito internacional" (art. 15º, nº1), as definições encontram-se na Convenção de Paris (UNESCO, 1972), os imóveis podem pertencer às categorias de monumento, conjunto ou sítio, nos termos do art. 1º da Convenção "Os monumentos.

Paralelamente, há uma necessidade, cada vez maior, de nos focarmos em tipologias de património arquitetónico que tende a desaparecer, como é o caso do património industrial, nascido com a revolução industrial e rural, associado a uma agricultura não mecanizada; como também as paisagens, o seu carácter funcional, etnográfico e até técnico, que não está contemplado na Carta de Veneza (ICOMOS, 1964), mais recentemente já se pode falar nos itinerários patrimoniais, recentemente reconhecidos. Este património, de traços mais simples, mas mais espetacular por ser mais "vivo" e por estar mais próximo das gentes e do seu dia-a-dia, também terá de ser protegido e conservado. A sua conservação e proteção será guiada, não por critérios de política para o património, de salvaguarda e valorização, mas por critérios «educativos» e «persuasivos»[40].

O mesmo se aplica às paisagens naturais e humanas. Abandona-se o complexo de Noé, porque a perspetiva é a "qualidade de vida", que também passa pelo equilíbrio ambiental, de acordo com o art. 9º, alínea e) da Constituição da República Portuguesa e do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao falar de "condições de vida"[41].

O património cultural passa a ter uma dupla propriedade. Para Ferreira de Almeida (1993, p. 411), o "Património é qualidade e memória. Sem qualidade intrínseca ou circunstancial, não haverá fundamento para que um testemunho (memória) tenha de ser conservado". Qualquer comunidade humana sempre teve e terá referências de memória, mesmo que orais. Este património é a garantia da permanência da sua identidade, ou seja, do "ser eu", da sua personalidade. Este património, que representa a sua identidade, será a sua referência, ajuda a "axilizar os seus itinerários e incitam a perspetivar o futuro" (Almeida, 1993, p. 411).

Na atualidade, o património não poderá ser visto como um reservatório ou uma recordação do passado, mas deverá fazer parte do presente, deverá ser reinventado, deverá ajudar a rescrever a vivência de um povo num acumular de saberes, mas não poderá ser descaracterizado ou descontextualizado.

– Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os locais de interesse [sitios]. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico".

[40] A este propósito ver os princípios de política do património cultural estabelecidos na LBPC.

[41] Ana Moreira Marchesan fala em meio ambiente cultural como sinónimo de património cultural, partindo de princípios comuns ao direito do ambiente e ao direito do património. Ambos têm traços de indivisibilidade; indeterminabilidade de titulares e da ligação dos sujeitos a circunstâncias de facto, isto é, qualquer alteração afeta todos os sujeitos – presentes e futuros.-. Esta autora remete para a Constituição a explicação para a sua afirmação que podemos transpor para a nossa Lei Fundamental por ter referência similar no art. 66° com a epigrafe "Ambiente e qualidade de vida". Para a autora, o texto constitucional reconhece o direito fundamental de todos ao meio ambiente de "vida humano sadio e ecologicamente equilibrado (...)" (art. 66°, n° 1 da CRP), "o Constituinte não deixou de inserir em tal direito a dimensão cultural, porque não há falar em vida dotada de qualidade quando se arredam os valores associados à cultura" (Marchesan, 2013, p. 98).

A construção do conceito de património, segundo Jorge Fernandes Alves, "aponta para espaços de vivência coletiva, de forma, a que cada um sinta em si próprio o fio da história e um vínculo de cidadania partilhada, ou seja, um sentimento de identidade" (2004, p. 291). O património deve funcionar como uma âncora, mas em simultâneo deve permitir a procura de outras dimensões patrimoniais, designadamente o ambiente, a paisagem, os cheiros, as cores os sabores. Deve ainda incluir os costumes, as tradições, os comportamentos e rituais, o intangível.

Este alargamento do conceito de património cultural como meio da manutenção e permanência da identidade coletiva permitirá ainda a qualidade de vida humana, e só isso justifica que se possa, atualmente, definir o património cultural como um complexo amplo de elementos patrimoniais, móveis, imóveis e tradições que espelham toda a atuação do ser humano no espaço geográfico que ocupa, permitindo-lhe uma aprendizagem constante, de forma a que, no reflexo do que foi, possa ser, e possa preparar o que poderá vir ser, no futuro, a Humanidade.

O conceito de património não poderá ter a conotação que lhe foi dada no passado, de legado, de herança deixada sem testamento. Terá de ser um conceito que tenha como finalidade a permanência no tempo e, em simultâneo, como objetivo, a sua fruição. Contudo, para que a permanência possa ocorrer, fatores como salvaguarda e fruição são essenciais. O primeiro, como forma de responsabilidade patrimonial intergeracional. O segundo, para atingir o bem-estar e a qualidade de vida.

Deixado o complexo de Noé, o legado tem de ser vivo e vivido - as pedras só importam pelo que transmitem, pelo que permitem sentir, o que se traduz na sua fruição. Este conceito de fruição representa retirar vantagens que podem não ser, ou não apenas ser, patrimoniais. Essas vantagens, que se retiram da fruição, refletem-se na melhor qualidade de vida do ser humano, na sua passagem pela terra. Essa melhor qualidade de vida obtém-se através de dois fatores: o desenvolvimento económico e o desenvolvimento social, com observância pelo desenvolvimento sustentável[42].

Na verdade, desde as primeiras preocupações individuais em preservar a memória e identidade até às preocupações universais, há um salto qualitativo e quantitativo. Estes saltos traduzem-se na tendência de uniformizar princípios-chave a ser tidos em conta pelos Estados nas suas políticas internas, quer de proteção, quer de valorização do património cultural. Aliás, nesta evolução do pensamento internacional, no que à identidade e memória diz respeito, avançou-se para a visão universalista do

[42] Cabe no âmbito da fruição cultural a limitação decorrente da proteção do património cultural, o que se traduz no principio de que a fruição cultural como finalidade da proteção do património cultural é limitada pela preservação e conservação do património cultural, isto é, a fruição cultural só é possível na medida em que seja uma fruição sustentável , cfr art.7°/3 da LBPC "A fruição pública dos bens culturais deve ser harmonizada com as exigências de funcionalidade, segurança, preservação e conservação destes".

património cultural, criando-se uma outra tipologia de património: o Património Comum da Humanidade, cujo objetivo é a manutenção do legado civilizacional na terra. A referência a "civilização" é feita no seu sentido amplo, isto é, no sentido usado por (Tylor, 1871)[43].

Na viragem do século XX para o século XXI dá-se o salto quantitativo, que se traduz na tendência de se deixar a visão purista, para se destacar, como prevalecente, a visão economicista do património cultural. Isto é, o património cultural passa a ser visto como um recurso e, como tal, "inesgotável". É inesgotável, porque o conceito de património cultural, à luz atual, é um conceito indeterminado e aberto, confundindo-se, muitas vezes, com o conceito de cultura ou civilização em sentido amplo. Aliás, vai mais além, uma vez que, o conceito de património cultural integra ainda: o património natural, o paisagístico, e o património vivo e sentido. Com isto pretende-se dizer que o conceito de património cultural é cada vez mais um conceito institucionalizado - cada vez mais a conceção do que é «memória» é, sobretudo, uma conceção de política cultural. Trata-se de um jogo de forças que transformam a realidade. A «memória» é mais uma moldura que um conteúdo. Para Françoise Choay, depois do valor cognitivo, segue-se o valor económico, isto é, o património cultural como bem capaz de gerar riqueza, de atrair visitantes estrangeiros. Segundo esta autora, no século XX, o património cultural passa a ser um produto cultural, "fabricados, embalados e difundidos tendo em vista o seu consumo" (Choay, 2000, p. 185). O património cultural representa hoje, de forma direta e indireta, uma parte crescente do orçamento e dos lucros das nações. Para muitos municípios, regiões e mesmo Estados, representa a sobrevivência e o futuro económico, embrulhado na capa de um desenvolvimento perspetivado enquanto "factor humano" (Choay, 2000, p. 185).

O campo do património cultural, atualmente, no mundo inteiro, é uma sucessão de cenas com lutas desiguais e duvidosas, onde o poder político; os técnicos e cientistas, podem alterar o destino de um bem ou de um conjunto de bens, com significado de memória. Na Recomendação de Nairobi (UNESCO, 1976a), alerta-se para os perigos que podem resultar de uma atitude de desintegração dos conjuntos históricos da vida coletiva de quem neles habita. Neste documento, pela primeira vez, a conservação "viva" dos conjuntos antigos é apresentada como um meio de lutar, não apenas pela

[43] Na sua definição de civilização, este antropólogo britânico, defende que civilização é o complexo dinâmico no qual estão incluídos conhecimentos, crenças, arte, lei, moral, costume e muitas outras capacidades e hábitos adquiridos pelo ser humano como membro de uma sociedade, isto é, civilização confunde-se com cultura.

proteção de particularidades étnicas e locais, mas também contra o processo planetário de banalização e de normalização das sociedades e do seu ambiente (Choay, 2000, p. 195)[44].

O património cultural que está na "Arca de Noé" é muitas vezes «fabricado» pelo poder político, sendo os poderes públicos a usar o passado para criar um produto que se destina a ser consumido (Althabe, 1990). Para Tresserras (2001), o património deixou de ser um recurso, para passar a ser um produto, com uma marca e com capacidade para gerar riqueza e emprego. Sendo, por isso, um negócio em crescimento, vendendo-se bem em qualquer época (Lowenthal, 1998). Esta conceção recente do património, associada ao aumento da sua exploração para fins turísticos, poderá ser um obstáculo à investigação crítica do passado, indispensável para compreender o presente e perspetivar o futuro.

Além disso, a exploração de produtos identificados como «património cultural» tem associado a si ruturas sociais, culturais e ambientais, em locais sujeitos a grandes tensões, provocadas, sobretudo, pelo aproveitamento de recursos patrimoniais, pela sua valorização, e também pelo incremento do número de turistas, perspetivando-se efeitos irreversíveis da utilização que se faz, atualmente, do património cultural. Esta utilização excessiva provém de tensões para tornar mediato, suportado numa ideia de que o que não se evidencia, não existe (Peixoto, 2000, p. 120). Na verdade, os poderes públicos e políticos têm ferramentas legais e técnicas, além de meios económicos para «gerar» património cultural. Contudo, desprezam as consequências sociais e culturais, que advém da utilização do passado como fonte de riqueza inesgotável. A consciência da fragilidade do património, colocado ao serviço do poder político, pode trazer um esvaziamento de localidades e põe em risco a conversão de espaços, antes habitados, passando esses locais a assumir um papel de dormitórios de passagem, espaços comerciais. Qualquer intervenção do poder político terá de ter, como princípio, a valorização do património cultural através da permanência das pessoas, isto é, deve ser garantido que as populações locais se mantenham com condições de habitabilidade e qualidade de vida, assegurando-se a relação entre o que já existia construído e o seu tecido social, resultando numa coerência dos espaços (Maia & Campos, 2021).

Na verdade, nem tudo o que é legado do passado é património cultural. O património cultural emerge, de forma individual ou coletiva, quando são identificados como próprios, elementos culturais, naturais ou mesmo paisagísticos. Decorre desta conceção a ideia de apropriação, o que leva à ideia de identidade ou de valor simbólico intrínseco ao objeto. Para autores como Prats (1997, p. 19), o

[44] Esta autora, refere que o processo de normalização é produto da globalização, esta normalização é sinónimo de perda o que, no futuro, conduzirá a uma sociedade globalizada. Este fenómeno decorre da "revolução cultural" ocorrida por força da "revolução eletro-telemática" que contribuiu para a «mundialização» e que incidiu nas mentalidades e nas sociedades, designadamente na "ruptura com a duração e o uso da memória viva, a favor da instantaneidade e da normalização das culturas em detrimento das suas diferenças" , concluindo que a globalização não se pode confundir com a designada "assimilação seletiva (...)", sendo que esta consiste numa suscetibilidade de enriquecimento das identidades culturais. (Choay, 2020, pp. 39-40).

património é uma construção social. Já para Peralta Silva (2000, p. 218), essa construção social é uma idealização construída. Com isto, pretende-se dizer que a identificação do que é património cultural depende do que o grupo social reconhece e seleciona como legado, que pretende transmitir às gerações futuras e, por isso, o guarda e protege, fazendo desse património um uso responsável e saudável. Contudo, essa seleção incumbe a um conjunto de técnicos ao serviço dos Estados, que têm a responsabilidade de conferir a esse legado um carácter simbólico, ao fazê-lo passar por um processo, também ele simbólico, de patrimonialização. No final do processo, é induzido a uma comunidade um sentimento coletivo de identidade.

Então, pode-se dizer que a construção do património cultural é uma representação simbólica de uma identidade, produzida pelo presente, que a idealiza e a conserva. O que constitui o património cultural são elementos que representam a identidade de um grupo social, e que esse grupo social revê, nesses elementos, características diferenciadoras em relação a outros grupos sociais. São sinais distintivos de um indivíduo ou grupo social quando em comparação com outro ou outros.

No processo de patrimonialização, a ciência jurídica é convocada a elaborar quadros de tutela para a proteção do património cultural. Incumbe ao Direito identificar qual o bem jurídico que se visa proteger, qual a finalidade dessa proteção, quais os valores culturais subjacentes à ideia de tutela jurídica. Em suma, ao Direito cabe, dentro do seu sistema de conteúdos e valores, criar um quadro normativo de tutela efetiva do património cultural que represente uma identidade étnica e cultural, que testemunhe a ligação de uma nação a um território e que ligue os vestígios históricos ao povo que pertence a esse território.

Na primeira fase da tutela jurídica do património cultural foram reguladas as tarefas preventivas de conservação, vigilância, restauro e reconstrução. Essas tarefas cabiam ao Estado e dentro dele à Administração Central.

Tudo se torna mais difícil quando a cultura imaterial ou intangível concebe e gera elementos não passíveis de se corporizarem em elementos físicos. Estes elementos que, fazendo parte da cultura, se destacam por terem um significado de memória e definirem a identidade coletiva. Segundo Jean-Yves Durand (2005), com a construção de uma tipologia de património intangível há uma tarefa difícil, quanto à sua identificação e instrumentalização com vista à finalidade última, que é a permanência da identidade cultural através dos tempos. Nestes casos, do ponto de vista terminológico, o Direito tem de se adaptar, passando o património cultural de "bem", a "manifestação". Deste modo, é possível conferir uma tutela

efetiva ao património cujo valor não é mensurável, porque o seu valor é "cultural"[45]. No caso deste património vivo, a tarefa de preservar e valorizar já não pode ser um exclusivo do Estado, cabendo às comunidades, aos grupos e aos indivíduos, o papel de identificar, conservar e valorizar esse património cultural[46].

Entende-se por património cultural, o conjunto de bens e sua envolvente, práticas sociais, criações materiais ou imateriais de determinada comunidade, grupo, indivíduos, região, local, Estado ou conjunto de Estados e que, pela sua particularidade de ligação com determinada cultura, quer no tempo, quer no espaço, é testemunho de uma vivência que deverá permanecer como referência, com valor de civilização e de cultura, a transmitir às gerações vindouras, merecendo, por isso, tutela jurídica. Esta conceção, embora não expressa em documentos jurídicos, implicitamente decorre da Carta de Veneza[47].

Neste mesmo sentido, importa ter presente a Declaração de Xi'an (ICOMOS, 2005), cujo documento produzido visa a conservação dos contextos dos monumentos, sítios e áreas de interesse cultural:

> 1. O contexto de um monumento, sítio ou área de interesse cultural área define-se como meio, próximo ou distante, que participa e contribui para o seu significado e singularidade. Para além dos aspetos físicos e visuais, o contexto compreende a interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais do passado, ou presentes; com os costumes; conhecimentos os saberes tradicionais; com os usos ou atividades, e outras formas ou expressões que integram o património cultural imaterial que criaram e conformaram o espaço e, ainda, com o meio cultural, social e económico, atual e futuro.

[45] No caso português o legislador através do Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto define este património cultural imaterial como "(...) as manifestações culturais expressas em práticas, representações, conhecimentos e aptidões, de caráter tradicional, independentemente da sua origem popular ou erudita, que as comunidades, os grupos e os indivíduos reconheçam como fazendo parte integrante do seu património cultural, e que, sendo transmitidas de geração em geração, são constantemente recriadas pelas comunidades e grupos em função do seu meio, da sua interação com a natureza e da sua história, incutindo-lhes um sentimento de identidade coletiva.(art. 1°, nº2), estabelecendo como regime legal de proteção, o «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial».

[46] Neste sentido o Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto, no seu preâmbulo destaca "o carácter eminentemente participativo do «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial», do que decorre que a iniciativa da proteção legal de uma manifestação de património cultural imaterial deve resultar do envolvimento ativo das comunidades, dos grupos e dos indivíduos que se constituem como os respetivos detentores" e, reforça esta posição da comunidade na salvaguarda deste património no seu art. 6º, nº2, quando impõe a obrigatoriedade do consentimento das comunidades para efeitos do registo de "uma manifestação do património cultural imaterial". Além disso, privilegia-se "o envolvimento ativo das comunidades, dos grupos e dos indivíduos (...)".

[47] O art. 7° da Carta de Veneza refere: "O monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa. Por isso, o deslocamento de todo o monumento ou de parte dele não poderá ser tolerado, exceto quando a salvaguarda do monumento o exigir ou quando o justificarem razões de grande interesse nacional ou internacional".

> 2. Os monumentos, sítios e áreas de interesse cultural com diferentes escalas, compreendendo os edifícios ou espaços isolados, as cidades ou as paisagens urbanas históricas, as paisagens terrestres ou marítimas, os itinerários culturais e os sítios arqueológicos, possuem um significado ou singularidade que lhes é concedido pelas respetivas dimensões sociais e espirituais, históricas, artísticas e estéticas, naturais científicas ou de outra natureza cultural. O seu significado e singularidade decorrem, ainda, das relações significativas com o meio físico, visual, espiritual ou cultural.
>
> Estas relações podem ser o resultado de um ato criativo, consciente e planeado, de crenças ou práticas espirituais e de acontecimentos históricos. Podem, ainda, resultar dos usos ou de processos acumulativos e orgânicos surgidos ao longo do tempo através de tradições culturais.[48]

O património cultural tutelado pelo Direito é um património coletivo, mesmo sendo propriedade privada, prossegue um fim público universal e não é suscetível de ser dividido ou fracionável. Este património, sendo cultural, não consente que se determine o seu titular, pois a pertença deste direito é de todos, não individualiza sujeitos e inexiste um vínculo comum de natureza jurídica que una os titulares ou sujeitos. O que une os sujeitos são as circunstâncias de facto. Assim, o património cultural, a partir de uma perspetiva jurídica, envolve toda a produção humana, a qual carece de práticas institucionais, instrumentos e políticas de gestão que visem a sua preservação, divulgação e acesso.

É sobretudo no âmbito das políticas de gestão que a ciência jurídica se poderá revelar, nomeadamente através da criação de normas jurídicas que definam a identificação, localização e registo do património cultural, num primeiro momento. Num segundo momento, essas normas jurídicas determinam um plano de gestão direcionando para um código ético, incluindo um plano de educação patrimonial. Por fim, num terceiro momento, o quadro legal definirá a proteção, preservação e gestão. É no modelo de gestão que se definirá legalmente o planeamento, a execução, a verificação e a ação, prevendo uma ligação inter e transdisciplinar, que se exporá seguidamente.

1.3. Políticas culturais

As políticas públicas culturais convocam o Direito como instrumento, criando normas jurídicas[49] que versem sobre cultura, adaptadas ao seu objeto. No seguimento do que vem sendo expresso em

[48] Tradução de Flávio Lopes e Miguel Brito Correia, publicada no livro "Património Cultural, critérios e normas internacionais de proteção" (Lopes & Correia, 2014, pp. 431-436).

[49] Por seu lado, as normas jurídicas necessitam de instrumentos, quer para a sua criação, implementação e avaliação (Gonçalves & Guibentif, 2008).

documentos internacionais, também eles jurídicos, o que se pretende aqui é realizar uma análise acerca da evolução do conceito de políticas culturais e a forma como este conceito entrou e se desenvolveu no plano interno e se refletiu na atuação do poder público, sob a forma de documentos jurídicos.

Que contributos podemos encontrar no Direito para uma análise e interpretação das políticas culturais? No Direito, tal como em todas as ciências sociais, será necessário encontrar o objeto de estudo específico para o âmbito das políticas culturais. Aqui é relevante o uso de ferramentas fornecidas pelos Estudos Culturais que nos permitam realizar uma investigação, fazer uma observação interpretativa do sentido e alcance de documentos jurídicos, de ações institucionais e de práticas culturais (Maia & Campos, 2021), onde se pretende inserir a análise dos Caminhos Santiago de Compostela em território português.

O conceito de políticas culturais tem dois polos interrelacionados: poder e cultura. Para a sociologia, cultura e poder são dois pilares importantes na organização social e nos processos que ocorram dentro dela. Ora, sendo a cultura e o poder dois vértices dentro da estrutura social, podemos dizer que é da dimensão política que emanam as regras, que se configuram em normas jurídicas gerais e obrigatórias para a sociedade. Cabe ao campo da política definir as linhas orientadoras e a identificação dos conceitos e valores que o Direito visa proteger. No campo do Direito concebem-se doutrinas, interpreta-se o sentido e alcance das normas e definem-se os valores jurídicos que se visam proteger. Consequentemente, confere-se um carácter sancionatório às regras que, imperativamente, regulam grande parte das relações sociais.

Visto nesta perspetiva, o Direito está presente em ambos os polos. Apesar dos seus valores, que são jurídicos, nascerem num campo específico, é através do campo da cultura que ele se redefine e reinventa, se concebem os seus conteúdos e o bem jurídico que se visa proteger.

A cultura tem o seu tempo e espaço próprios dentro da sociedade, que a concebe através de processos dinâmicos e dialéticos de confrontos e seleções. É na sociedade que se desenvolve a cultura, logo, é a sociedade que, na sua reinvenção do Direito, o insere como elemento da sua cultura - fenómeno que podemos chamar de «culturalização» do Direito, na medida em que o Direito serve como instrumento na conceção da cultura e ele próprio é cultura.

Ao mesmo tempo, o Direito constitui uma ferramenta essencial ao serviço do poder para que este possa impor as suas perspetivas valorativas. Segundo Bourdieu (1996), o mundo social é constituído por campos, configurações simbólicas, nas quais se disputa o monopólio classificatório da realidade social. Os *habitus,* ou campos sociais, onde se disputa a representação do mundo social, caracterizam-se pelos

princípios organizadores da representação e das práticas que os atores têm em si interiorizados e que dão o sentido e jogo de cada *habitus*; pelas posições referentes à posse de capitais ou recursos, quer económicos, quer sociais, quer culturais que, quando reconhecidos como legítimos, transformam-se em capital simbólico, colocando os atores em determinado campo; e pelas escolhas relativas ao domínio das práticas, isto é, às disposições expressas nesse mesmo espaço, também compreendidas como tomadas de posição.

À medida que o poder vai impondo normas e regras de atuação no *habitus* originário das diversas manifestações culturais, que minimamente se encontram estruturadas e com regras próprias e costumeiras, começam estas a caracterizar-se por aspetos legais agregados na cultura. Consequentemente, a partir da inserção de organizações governadas pela lógica do direito que servem interesses do poder, ocorre uma mudança significativa no campo das manifestações culturais tradicionais herdadas.

Sendo o campo uma configuração de relações objetivas entre posições definidas pela distribuição de diferentes tipos de capital, é um campo de lutas. Ou seja, um conjunto de relações de força imposto a todos que nele entram, "como o campo de lutas, no interior do qual os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados, conforme a sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou transformação da sua estrutura" (Bourdieu, 1996, p. 50).

Do outro lado do vértice encontra-se a cultura, que é vista como sendo constituída por todas as atividades humanas (Hall, 1997), distintivas do ser humano em relação aos restantes seres vivos que, em cada momento e em cada lugar, ocupam o seu espaço dentro da biodiversidade. Deste modo, a cultura deverá ser vista numa perspetiva social. E o Direito, que embora interpretado se aproxime dessa perspetiva e até possa constituir o campo da cultura, acaba por provir de um grupo profissional ou político, que tende a refletir o que, do seu ponto de vista, é o resultado da vivência e convivência social de um grupo num determinado tempo e num determinado espaço.

Porém, cada vez mais, a cultura tende a influenciar o campo do Direito quando falamos em políticas culturais. Tal deve-se sobretudo à europeização e globalização que tende a moldar o Direito emanado dos Estados. Pois, sucessivamente, os Estados tendem a direcionar as políticas culturais nesse sentido, adotando normas de Direito Internacional, como as relativas ao respeito pela diversidade cultural, procurando, cada vez mais, o desenvolvimento económico e social. Na busca desse desenvolvimento, a influência da europeização e da globalização inicialmente com incidência na economia, logo se estendeu a todas as áreas, incluindo na área do Direito, acabando por influenciar

também as políticas culturais que, na busca de modelos de gestão, tendem a entrar no campo da economia[50].

Do ponto de vista internacional, a noção de políticas culturais foi introduzida pela UNESCO em 1969 através do apelo aos governos para, explicitamente, reconhecerem as ações culturais como importante fim das políticas públicas. Esta ideia acabou por ser acolhida pela comunidade internacional de forma progressiva, à medida que a UNESCO e outras instituições internacionais não governamentais, como o ICOMOS, iam emanando documentos, onde se definiam os objetivos a prosseguir com as políticas culturais. Foi em 1985, na Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais que decorreu no México sobre a égide do ICOMOS, que se deu um primeiro passo na convergência de conceitos e de princípios a ter em conta pelos Estados na conceção das suas políticas culturais, como: identidade cultural, desenvolvimento, democracia cultural, património cultural.

Aliás, dentro da conceção de cultura extraída da Declaração do México (ICOMOS, 1985) e das normas jurídicas vertidas no diploma constitucional português, as políticas culturais tendem a moldar o conceito de cultura, inserindo nele, além de elementos sociais, elementos económicos. Esta mudança geral de instrumentalização da cultura pela economia legitima a ação cultural pública[51].

Assim, em meados dos anos 80, ocorreu uma mudança significativa ao nível das políticas culturais devido ao peso económico que a cultura passou a ter na sociedade, sendo que, para esta mudança, muito contribuiu a capacidade de inserção da economia em todos os campos em que intervém, para isso também contribuiu a necessidade de o Estado diminuir a sua intervenção na cultura, orientando-a para a sua maior eficácia. Foi através da economia que se criaram e adaptaram novos instrumentos específicos para aplicar no campo da cultura, para que esta atinja os objetivos que lhe são propostos: de contribuir para o desenvolvimento económico e social. Então, podemos dizer que caminhamos, pelo menos desde o final do século XX, para uma «culturalização» da economia, do mesmo modo ocorre uma «culturalização» do Direito.

Ao Direito cabe regular os comportamentos culturais face às estratégias concebidas pela economia que, «usando» o capital cultural, visa o desenvolvimento económico, sempre imbricado no

[50] Deve-se ao prémio Nobel de Economia o modelo que designou de «novas ciências da decisão», em que identifica três momentos no sistema de tomada de decisão: a informação, a organização e a decisão. O processo de tomada de decisão tem, em cada um dos seus momentos, um conjunto de atores que pretendem fazer parte da tomada de decisão de forma ativa, onde se incluem os cidadãos, os investigadores e por fim dos governantes que tiram as suas conclusões e tomam a decisão pública (Arnaud, 2008, p. 85).

[51] "Os anos 80 significaram um redireccionamento geral muito importante da política cultural: a viragem para a economia, como nova perspetiva de avaliação e de legitimação da ação cultural pública. A nova orientação surgiu no contexto local, vinculada a objetivos de regeneração urbana e de promoção económica do território como resultado dos efeitos devastadores da crise dos anos 70" (Rodriguez Morató, A., 2010, pp. 44-45). Ao nível central este impulso foi determinante para oficializar um novo valor à cultura, o valor económico, passando a cultura a integrar o campo económico, (Rodriguez Morató, A., 2010).

desenvolvimento social, coadjuvando na prossecução da tarefa que é conferida às políticas públicas, no âmbito do setor cultural. No mercado globalizado em que se vive atualmente, o capital precisa do Estado para manter as condições de acumulações, a capacidade competitiva e a obtenção de financiamento (Russell-Wood, 1998). Precisa igualmente de políticas que lhe abram espaço para realizar os seus «negócios», entre os quais a cultura, que funciona hoje como um recurso económico a explorar.

As transformações que têm ocorrido e que se refletem no campo social e, consequentemente, na cultura, leva a entender as políticas culturais como um conjunto de intervenções programadas previamente realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários cujo objetivo é a satisfação das necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento das suas representações simbólicas (Coelho, 1997). De uma forma mais restrita, as políticas culturais estão diretamente relacionadas com uma das atividades do Governo que vai definindo as políticas públicas para a cultura e que acabam por influenciar os outros atores culturais, designadamente a Administração Local que, em larga medida, depende do financiamento público (orçamento de Estado) para a realização da sua atividade; e as organizações civis, independentemente da forma jurídica como atuam, que também depende, em larga medida de financiamento público (Silva A. S., 2007).

A cultura, como fator de desenvolvimento, permite que o Estado a adeque paulatinamente às conveniências de mercado, passando a definir modelos estratégicos de ação com vista à autossustentação das instituições culturais. Esta atuação não perde de vista o eixo estratégico da sua ação, se por um lado pretende manter uma posição de domínio sobre a cultura, por outro, procura definir e forçar a construção de sustentação económica das instituições culturais.

Deste modo, do ponto de vista cultural, as políticas públicas estão cada vez mais no cerne de uma estratégia de transformação da cultura em «oportunidade» economicamente viável. Esta transformação escuda-se em princípios de política cultural definidos na cena internacional, como o respeito pela diversidade cultural e, ainda, na procura incessante de uma identidade própria em sucessivos processos de patrimonialização, cada vez mais alargados dentro do mapa mundial.

A década de 1988/1997 foi apelidada pela comunidade internacional de "década da cultura e desenvolvimento", passando-se a olhar para o desenvolvimento como "factor humano". Esta nova estratégia institucional internacional decorreu do insucesso que tinha sido, ao nível mundial, de atribuir "dimensão cultural" aos projetos para o desenvolvimento. Na busca por um conteúdo para as políticas culturais é relevante a proposta da Comissão para a Cultura e Desenvolvimento, Our Criative Diversity (UNESCO, 1995), que defende que a liberdade cultural está associada ao respeito e ao reconhecimento

da diversidade cultural e à salvaguarda da herança cultural, tanto material, como imaterial. Caberia aos Estados criar, dentro das suas políticas públicas, mecanismos que assegurem este respeito e a salvaguarda do seu património cultural.

Após a Conferência Intergovernamental de Estocolmo sobre políticas culturais para o desenvolvimento (UNESCO, 1998), há um número significativo de Estados que, nessa sequência, atribuem, dentro da sua organização política, um ministério para a cultura.

De acordo com estes documentos internacionais, nomeadamente de acordo com art. 1º da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural (UNESCO, 2002b), podemos concluir que a cultura e a diversidade cultural se tornaram realidades jurídicas e políticas. Esta preocupação em dar uma forma política e jurídica à cultura e à diversidade cultural mais se acentua com o fenómeno da globalização e com a ameaça que esta representa para as identidades nacionais e locais.

A solução internacionalmente preconizada foi a de criar uma conceção de políticas multiculturais que promovessem a diversidade e o pluralismo, deixando-se para trás o isolamento, o nacionalismo e conservadorismo do passado.

Aos Estados, nas suas políticas públicas culturais, é sugerida a criação de disposições legais que contemplem a multiculturalidade. Para isso, os Estados precisam reconhecer as diferenças culturais nas suas constituições, leis e instituições. Precisam de formular políticas para garantir que os interesses dos grupos particulares não sejam ignorados pelos grupos dominantes. Cabe a cada Estado, através das suas políticas culturais, a busca da identidade cultural da nação no seio da diversidade cultural.

Decorre dos documentos internacionais uma articulação necessária entre diversidade cultural, identidade cultural, políticas culturais e fruição cultural, esta última enquanto direito fundamental. Cabe ao Direito a função de identificar, nestes conceitos, o bem jurídico a valorar, bem como, definir normas, segundo valores jurídicos que contemplem estes propósitos da comunidade internacional.

Se o princípio internacional é o da articulação entre um conjunto de elementos que constituem o subsistema da cultura, é fundamental que se procure o significado de cada um dos elementos, a fim de ser possível uma intervenção do Direito naquela, por forma a serem criadas generalidades de acordo com as expectativas. É nos documentos emanados de entidades legitimadas pelo poder que se procuram os conceitos e se extrai a importância das instituições internacionais na definição das políticas a seguir pelos poderes públicos e que acabam por influenciar as direções seguidas pela iniciativa privada.

A UNESCO vê o seu papel reforçado na dinamização da agenda internacional em matéria de políticas culturais, através da aprovação do Plano de Ação sobre políticas Culturais (UNESCO, 1998), por

via da aplicação de recomendações e convenções internacionais adotadas. Neste documento jurídico pretende-se sensibilizar a participação da sociedade civil, dos *media* e dos criadores, na formulação de políticas culturais. Incentiva-se à cooperação internacional, nacional, regional e local, e à cooperação entre setor público e privado. Apela-se ao reconhecimento da diversidade cultural e ainda à proteção do património cultural, dentro de um alargamento do próprio conceito, associando aos programas e ações, os cidadãos e as estruturas locais.

Por outro lado, recomenda-se o reforço da articulação das políticas culturais com as políticas do ordenamento do território, urbanismo e ambiente. Sensibilizam-se os Estados para as práticas turísticas com respeito pelo património cultural, além de se sugerir reforço financeiro dos Estados e dos municípios ao setor cultural, entre outros.

De forma a sistematizar as componentes que devem integrar as políticas culturais no âmbito do Plano de Ação, podemos referir que as políticas culturais devem ter como finalidade: a definição de objetivos, a criação de estruturas e a obtenção de recursos adequados a esse fim; devem ser coordenadas com outras políticas sociais dentro de uma abordagem integrada; devem antecipar novas necessidades e motivações; devem contribuir para a integração social e a qualidade de vida; devem pressupor parcerias de cooperação entre os governos e a sociedade civil, ao nível do poder local, regional, nacional e internacional, entre outros fatores que não se mencionam por não serem relevantes nesta investigação.

Neste alinhamento, a UNESCO definiu a universalidade e a diversidade cultural como critérios base para inscrição na sua lista de bens culturais representativos da história da Humanidade na Terra, facto que motivou a aprovação da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, com vista a afirmar o seu propósito pela necessidade de os Estados respeitarem a diversidade cultural. Para que esse respeito seja efetivado, há a necessidade de a diversidade cultural ser reconhecida universalmente, mesmo numa época de globalização, em que mais necessário se torna criar condições para um renovado diálogo entre culturas distintas.

Este documento dedicado à diversidade cultural assenta em quatro pilares estruturantes: identidade, diversidade e pluralismo; diversidade cultural e Direitos Humanos; diversidade cultural e criatividade; e diversidade cultural e solidariedade internacional. Começa no seu art. 1º por afirmar que, "a diversidade cultural é, para o género humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza", colocando em evidência que o desenvolvimento sustentável revela uma forte semelhança entre diversidade cultural e biodiversidade, daí ser crucial que se promova a proteção e manutenção da

diversidade cultural, com vista a deixar este legado em benefício das gerações vindouras. Pois, no futuro coletivo da Humanidade, que se pretende com bem-estar social e cultural e com qualidade de vida sã e equilibrada, necessita-se da presença de variadas formas de criatividade e o vigor de inúmeras expressões culturais. A dimensão cultural tem como prioridade o desenvolvimento humano sustentável ao nível local ou regional, o que nos remete para a problemática da autonomia cultural de cada "comunidade", na conceção das suas formas de definir as suas práticas expressivas e a sua originalidade, sejam estas práticas públicas ou privadas, individuais ou coletivas. A valorização da diversidade cultural impele que se atenda, não só às pessoas enraizadas no território, como aos indivíduos provenientes de migrações e ainda, aos processos globais que influenciam os processos locais. Na definição que decorre deste instrumento jurídico avança-se com uma conceção de diversidade cultural que pode ser entendida como o conjunto de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades no seu todo e, como tal, constituem património comum da Humanidade. Espacialmente atravessa fronteiras e tem carácter dinâmico, decorrendo a sua manutenção e proteção da interação consensual, provida de urbanidade entre culturas plurais distintas atuais e atuantes.

Assim, é através do documento designado de «Declaração Universal sobre Diversidade Cultural» (UNESCO, 2002b) que se mostram as vantagens decorrentes da consignação do conceito de diversidade cultural pela comunidade internacional, com vista a que estes adotem políticas internas que visem o respeito mútuo pelas diferentes culturas e manifestações culturais. A adoção de um conceito em uníssono por parte dos Estados signatários permitiria atingir o desenvolvimento económico e social, enquanto se mantém o respeito pelos direitos humanos, designadamente o direito à criação e fruição cultural, que se reflete nos princípios universais da democracia e democratização cultural.

Na primeira década do século XXI assiste-se, de forma mais expressiva, à alteração da finalidade da cultura. Se até meados do século passado a relação entre cultura e política era caracterizada pelo predomínio de finalidades políticas e pela instrumentalização da cultura, neste novo século, deu-se uma viragem de paradigma, passando a cultura a ser vista com um fim em si mesmo e a política como meio para atingir esse fim. Esta mudança radical teve por base o tema "diversidade cultural", que fez ressurgir um novo debate acerca das políticas culturais e criou a necessidade de redesenhar, de forma mais radical, a sua inserção no contexto internacional. O tema "diversidade cultural" acabou por dar à UNESCO um papel mais ativo no tratamento da regulamentação da cultura e na definição das políticas culturais, sendo-lhe conferida maior visibilidade na cena internacional, a par do Conselho da Europa, que também ganhou relevo em matéria de políticas culturais e que os Estados acatam e reconhecem nas suas ordens jurídicas internas.

A atuação da UNESCO na esfera internacional possibilitou debates que têm importante incidência na cena político-cultural dos Estados. Através da importância dada às diferentes formas de expressão cultural, foi necessário atribuir às políticas culturais um papel de destaque, no sentido de permitir reforçar a identidade dos povos por meio da proteção e manutenção das suas tradições tendo, consequentemente, ocorrido a necessidade de os Estados criarem condições para a coesão social no processo de patrimonialização dos seus bens culturais, de modo a potenciar a sua identidade cultural.

Do ponto de vista doutrinário, que merece relevância enquanto elemento influenciador na redação dos documentos jurídicos, Lévi-Strauss, citado por Lourdes Arizpe et al. (Arizpe, 2000, p. 27), refere que a diversidade cultural "is less a function of the isolation of groups than of the relationships which unite them". Reflexo da diversidade do mundo, grande parte do património cultural imaterial que hoje existe é resultado de uma longa série de experiências e influências históricas de outras culturas, constituindo um testemunho da interação cultural do ser humano na sua passagem pela Terra.

No processo de globalização que se vem vivendo é mais percetível a diversidade cultural enquanto construção humana própria de cada uma das culturas que existem no mundo e a expansão das diferentes culturas ocorre mais rapidamente, o que facilita a perda de elementos identitários das comunidades mais permeáveis. Um pouco devido à rapidez e facilidade com que se processa o diálogo entre culturas, na medida em que essas culturas poderão ser absorvidas de tal forma que não permitem a sua reinvenção ou reapreciação, o receio da perda de identidade cultural levou à criação, em 2003, de mais um ato jurídico: a Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

Na contemporaneidade, as políticas culturais têm uma componente eminentemente pública e são criadas no seio institucional do poder, que as modifica, amplia, restringe ou mantém, consoante as tomadas de posição política, por vezes controversas no plano cultural (Silva A. S., 2007). Porém, a cultura e as suas políticas não são um monopólio do Estado, são vários os atores das políticas culturais, o Estado aparece como o protagonista através do poder central; as autarquias associam-se àquele, para o desenvolvimento das estratégias definidas, mas dependente das orientações do primeiro, do qual ainda depende financeiramente; e a sociedade civil entra nessa parceria, através de associações culturais, cooperativas, fundações e até agentes privados.

As teorias em volta da recreação e manutenção das tradições partem, geralmente, da intenção do sistema político, em criar, manter e, muitas vezes, recriar as tradições que mais lhe convém. Isto não deveria ser assim, dado que, atualmente, nas políticas culturais, pretende-se a participação efetiva de

um conjunto de agentes na construção da identidade cultural[52]. Aliás, a UNESCO, no seu processo evolutivo, dentro do cenário internacional, procura dar ênfase à definição de políticas culturais assentes em lógicas neoliberais, como se alcança no modelo traçado de convivência entre o setor público e o setor privado na gestão cultural, sendo exemplos disso os documentos da UNESCO deste século (2001 e 2005). Cabe aos Estados, através das suas políticas públicas, criar um quadro jurídico que permita a efetiva implementação de um modelo concertado entre o setor público e os cidadãos, no âmbito das políticas culturais.

Assim, e principalmente sob o ponto de vista das políticas públicas da cultura de âmbito local, e com o intuito de dar cumprimento à Convenção (UNESCO, 2005), mais precisamente do seu art. 8º, é urgente que os Estados refaçam os seus modelos e as intervenções no setor cultural[53]. Neste sentido, a UNESCO, desde 2009, tende a contribuir para a definição de novos perfis de políticas culturais contando, para o efeito, com a colaboração de diferentes parceiros internacionais, através do processo Towards a new cultural policy profile - A UNESCO conceptual and operacional framework.

Talvez por que cada vez mais cultura e desenvolvimento se interrelacionem, até se podendo fundir - dando ênfase a uma composição em constante movimento a que Augusto Santos Silva designa de o "Ser" e o "Agir" (Silva A. S., 2000, p. 1) - se tenha desenvolvido o conceito de políticas culturais direcionado para uma dimensão, não só social, como económica, configurando um triângulo cuja gestão começou por ser encabeçada pelos Estados, mas que, pela sua incapacidade de cumprir esta tripla dimensão, tem-se vindo a criar uma tendência de conceber modelos de gestão partilhada, retirando o peso público destas políticas e permitindo a sua gestão privada, esvaziando o conceito de políticas culturais iniciado pela UNESCO, em 1998. Aliás, esta tendência já é visível no seguimento do próprio mercantilismo crescente da cultura, que conta com o Estado na formulação de políticas naquele setor, criando um quadro legal que visa a sustentabilidade do bem comum, com valor universal e insubstituível, que é a cultura.

---

[52] O conceito de governança define-se como um modo de participação no processo de tomada de decisão, essa participação pretende-se efetiva e participativa. A sociedade civil deverá expor problemas, por si ou através de especialistas por si indicados, e deverá ainda ter voz, se entender que a tomada de decisão por parte do órgão decisor se desviar das conclusões que ele própria extrai após a construção de um plano de ação com vista à resolução dos problemas suscitados (Arnaud, 2008).

[53] "Art. 8 – Medidas para a proteção das expressões culturais

1. Sem prejuízo das disposições dos art.s 5 e 6, uma Parte poderá diagnosticar a existência de situações especiais em que expressões culturais em seu território estejam em risco de extinção, sob séria ameaça ou necessitando de urgente salvaguarda.
2. As Partes poderão adotar todas as medidas apropriadas para proteger e preservar as expressões culturais nas situações referidas no parágrafo 1, em conformidade com as disposições da presente Convenção.
3. As partes informarão ao Comitê Intergovernamental mencionado no Art. 23 todas as medidas tomadas para fazer face às exigências da situação, podendo o Comitê formular recomendações apropriadas".

Na medida em que cultura e desenvolvimento visam a melhoria da qualidade de vida do ser humano e, por isso, se unem, há a acrescentar a qualidade da democracia, que tem um peso significativo neste desígnio. Assim, numa democracia que permite uma participação efetiva e plural (principalmente quando se pensa ao nível local ou mesmo regional, isto é, quando se tende para a concretização do princípio da democracia participativa[54] na vida de uma região ou de uma localidade) são sentidos maiores efeitos ao nível social. Por outras palavras, unificando-se a cultura e o desenvolvimento, concretiza-se a ambicionada qualidade de vida humana sadia e equilibrada.

[54] Sobre democracia participativa, (Canotilho & Moreira, 1984, p. 78) "a democracia participativa diz respeito à intervenção dos cidadãos, individualmente ou (sobretudo) através de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos do poder". Neste seguimento, e para estes constitucionalistas, quando o texto constitucional no seu art. 2º refere "aprofundamento", quer nos dar uma visão dinâmica do conceito de democracia, "postulando um processo de democratização, e não uma categoria abstrata, imutável uma vez atingida".
Ao nível territorial mais reduzido, a figura da participação pública na tomada de decisões públicas decorre da "Agenda 21 local" enquanto instrumento de gestão com cariz participativo, cujo objetivo visado é o de garantir o desenvolvimento sustentável de âmbito local. Parte do pressuposto de que o desenvolvimento global não pode ser atingido à margem do desenvolvimento local, nas suas várias dimensões: ambientais, sociais e económicas, tendo como base de concretização a participação dos agentes locais. (Dias P. J., 2014).

Capítulo 2

Enquadramento normativo do património cultural

2.1. Contextualização

O Património Cultural é, na sua essência, um conceito que, no quadro normativo, se conforma como um conjunto de bens e manifestações culturais de natureza vária conforme dispõe o art. 2º da LBPC. Um dos principais objetivos da preservação é sua fruição e a sua finalidade é a qualidade de vida, quer num sentido universal, quer num contexto mais restrito e, por conseguinte, mais identitário. Assume-se como fator agregador dos elementos fundamentais da identidade de um povo.

A reflexão que nos propomos realizar neste capítulo incidirá sobre uma perspetiva de globalização da proteção do património cultural, através da criação de ferramentas jurídicas unitárias que visem a sua preservação e valorização, estruturadas no princípio da herança ou legado que subsiste na memória comum da Humanidade.

Na sua expressão mais simples, se é que tal é possível dada a complexidade e vastidão do próprio conceito, a salvaguarda do património cultural, em termos da sua dinâmica, caracteriza-se por uma série de atividades multidisciplinares através das quais o passado se torna percetível e interpretável no presente. Neste contexto, muitos dos que abordam estas questões, nas suas formas académicas ou por via das práticas operacionais, logram estabelecer bases de trabalho integradas em instituições, que em termos da metodologia, resultam na preservação, divulgação e viabilização das memórias tangíveis e intangíveis do passado.

A vasta conceptualização e práticas que incidem sobre o património cultural levam a várias questões que continuam a ser pertinentes até hoje – O que deve ser conservado e o que não deve ser? Que memórias materiais e imateriais são de relevância para o substrato identitário de um Povo, Nação ou Espécie? Que critérios, que éticas, que deontologias, que leis determinam o destino da produção humana, a que se chama de cultura?

Na perspetiva da ciência jurídica, para atingir uma definição de património cultural, terá de se fazer uma incursão por documentos jurídicos internacionais que influenciaram a construção do quadro legal português. Além disso, ainda deverá atender-se às sucessivas mudanças interpretativas que têm ocorrido na sua aplicação prática, sobretudo pelas políticas públicas de proteção, valorização e promoção. Para o efeito, torna-se relevante, na definição de património cultural, o conceito adotado pela

UNESCO, pelo Conselho da Europa e pela União Europeia, enquanto instituições internacionais que influenciam as políticas publicas para o setor do património cultural.

A UNESCO surge em 1946 sob a dependência da ONU com o objetivo, entre outros, de defender o património cultural. Dentro desta sua competência, atualmente, conta com Comités Nacionais em quase todo o mundo.

Aponta-se os anos 60 como marco decisivo no avanço das políticas de proteção do património cultural. Durante aquele período, foram sucessivamente dados alertas à comunidade internacional acerca da busca de meios técnicos, humanos, económicos e institucionais, que permitissem salvaguardar o património cultural em perigo. Por força desta tomada de posição, a UNESCO assumiu uma responsabilidade na comunidade internacional de salvaguardar o património comum da Humanidade e, ao mesmo tempo, garantir a sua transmissão às gerações futuras. Além disso, foi-lhe conferido o papel de reforçar a consciência para a necessidade de proteger os monumentos da Humanidade e as riquezas naturais, que são inseparáveis da história do ser humano no planeta terra, sendo essencial a sua permanência no futuro da Humanidade.

Através da definição destas atribuições conferidas à UNESCO foi, e tem sido, possível salvaguardar muito património cultural e consciencializar as sociedades e os governantes de que determinados bens e manifestações culturais são de importância transversal universal, por isso, a sua permanência e manutenção é da responsabilidade de todos.

A UNESCO é, ainda hoje, dentro da comunidade internacional, quem assume o papel que lhe foi delegado na salvaguarda do património cultural comum, cabendo-lhe, por intermédio dos seus peritos, determinar, em cada momento da história, quais os bens e manifestações culturais que preenchem os critérios pré-definidos à sua inscrição na Lista do Património da Humanidade. Tem, ainda, a missão de observar a conduta dos Estados, na manutenção e cumprimento dos critérios que estiveram na base dessa inscrição.

No decorrer do século XX, e principalmente na sequência de conflitos cada vez mais à escala global e com o surgimento de blocos de cariz marcadamente geoestratégico, verificou-se o surgimento e organização de várias convenções, leis e acordos nacionais e internacionais para a defesa, proteção e preservação do património cultural, tangível e intangível. Na verdade, esta necessidade de produzir documentos visando o património cultural surge por força da crescente letalidade e capacidade de destruição, resultante de conflitos armados e de atos negligentes, quer por ação, quer por omissão, muitas vezes imputados aos próprios Estados. Sobretudo foi necessário definir o património cultural de

forma concertada e o mais objetiva possível, de maneira que nenhum bem ou manifestação cultural, suscetível de ser preservado, pudesse ser ignorado ou perdido, mercê da incúria, desconhecimento ou da intenção clara de o destruir.

Estas problemáticas têm vindo a levantar uma multiplicidade de diferentes abordagens e a necessidade do estabelecimento de critérios sobre a defesa e preservação do património, assumindo, desde há muito, extrema importância as conceptualizações emanadas das diversas Cartas, Convenções e Recomendações. Estes documentos têm vindo a estabelecer um vasto quadro legal a nível internacional e europeu, nos contextos relacionados com a proteção e salvaguarda do património cultural.

Nos vários Estados, estes quadros normativos encontram-se refletidos em instrumentos jurídicos de criação interna, em legislação específica que versa sobre património cultural. É nesta articulação entre os documentos vinculativos de âmbito nacional e os de âmbito internacional, que se definem os principais objetivos e medidas de salvaguarda para o património cultural.

As normas internacionais, ultrapassando a centena de documentos publicados desde meados do século XX, sobretudo no rescaldo dos grandes conflitos e das grandes viragens políticas e geoestratégicas, são demonstrativas do ininterrupto desenvolvimento conceptual do património cultural e da sua, cada vez maior, ligação ao território, aos cidadãos e às sociedades, como fundamento primacial das identidades nacionais e culturais.

As várias orientações e princípios de atuação são demonstrativos do desenvolvimento e da flexibilidade do amplo contexto dos bens patrimoniais ou passíveis da sua patrimonialização, evidenciando, nos últimos anos, o reconhecimento de patrimónios imateriais.

A intervenção da ciência jurídica manifestou-se premente, tendo o seu foco direcionado para um conjunto de elementos e contextos relacionados com o património cultural. Desde logo, os quadros territoriais dos bens a defender, proteger e a valorizar; a dinâmica desses elementos ou conjuntos integrados em vários níveis no espaço físico, muitas vezes, ligados por elos sociais, económicos ou culturais; a tendência, quase obrigatória, da fruição dos bens culturais que constituem o património cultural; a necessidade de entregar o património cultural aos cidadãos e de criar, com eles, uma nova interação, através da sua participação efetiva, seja espontânea ou organizada, nas diversas tarefas relacionadas com a defesa, salvaguarda e valorização do património[55].

[55] Veja-se a importância do associativismo e das ONG (Organizações não governamentais) nestas matérias.

2.2. A conceção de património cultural vinculada por documentos internacionais

Do ponto de vista cronológico pode-se elencar um conjunto de documentos internacionais que tiveram, e têm, importância na definição dos quadros legais em torno da proteção do património cultural[56]. Na sua maioria, conforme já referido acima, estes documentos internacionais influenciaram, e influenciam, as políticas públicas, nacionais e internacionais nesta matéria.

Antes de se identificar os principais documentos internacionais[57] provenientes de uma série de organizações internacionais que adotam e fazem aprovar normas jurídicas de proteção do património cultural, é importante definir, atualmente, o que se deve entender por organização internacional em sentido estrito. Adotando-se, para o efeito, a noção defendida por Margarida Salema d´Oliveira Martins e Afonso d´Oliveira Martins

> Organizações Internacionais são entidades criadas sob a égide do Direito Internacional por acordo de vontades de diversos sujeitos jurídicos internacionais, para efeitos de prosseguirem no âmbito da Comunidade Internacional, autónoma e continuamente, finalidades específicas não lucrativas de interesse público comum, através de órgãos seus com competência própria (Martins & Martins, 1996, p. 50).

Estas organizações nascem de um ato voluntário dos Estados, desmarcam-se dos interesses individuais de cada um deles, para definirem um interesse coletivo de forma autónoma, mas reconhecido esse interesse pelos sujeitos que as constituem, como vinculativo e como precursor de um bem comum, dentro do carácter limitado das matérias que lhes são confiadas.

Podemos dizer que o Direito Internacional do Património Cultural deve o seu nascimento à UNESCO. Não queremos com isto dizer que antes da criação da UNESCO não havia preocupações ao nível internacional com o património cultural, exemplo disso é a Carta de Atenas (Serviço Internacional de Museus, 1931), em que se definem medidas de conservação do património cultural como o restauro

[56] Para melhor apreciação cronológica dos documentos internacionais vide Apêndice 1 (p. 324).

[57] Os documentos internacionais entram na ordem jurídica portuguesa por força do art. 8° da CRP, nos termos do n° 1 daquela disposição constitucional, "as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português", esta disposição estabelece um regime de receção automática para as normas e princípios de direito internacional geral. Não sendo necessário observar regras ou formas constitucionais específicas de vinculação. Já pelo n°2 "as normas constantes de convenções internacionais ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português", o que significa que nestes casos a necessidade de ratificação e publicação para vigorar na ordem interna, (condição da sua validade na ordem interna), mesmo que vigorem na ordem internacional e vinculem o Estado. No n° 3 define-se que "as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre expressamente estabelecido nos respetivos tratados constitutivos", o que significa que qualquer que seja a sua natureza jurídica, passam a constituir uma componente da ordem jurídica interna, vinculando imediatamente o Estado e os cidadãos, sem necessidade de qualquer ato de mediação.

e valorização dos monumentos[58]. Suportado na Carta de Atenas, a Assembleia da Sociedade das Nações aprovou, em 1932, a Resolução sobre a Conservação de Monumentos Históricos e de Obras de Arte (Sociedade das Nações, 1932).

De entre os documentos jurídicos que integram o Direito Internacional do Património Cultural destaca-se a Convenção de Haia, que versa sobre a proteção da propriedade de bens culturais em caso de conflito armado, aprovada em 14 de maio de 1954, com entrada em vigor em 1956[59].

A Convenção de Haia define, no seu art. 1º, quais os bens abrangidos pelo seu quadro normativo, definindo o que, para efeitos de proteção, se deve entender por bens culturais:

> a) Os bens, móveis ou imóveis, que apresentem uma grande importância para o património cultural dos povos, tais como os monumentos de arquitectura, de arte ou de história, religiosos ou laicos, ou sítios arqueológicos, os conjuntos de construções que apresentem um interesse histórico ou artístico, as obras de arte, os manuscritos, livros e outros objectos de interesse artístico, histórico ou arqueológico, assim como as colecções científicas e as importantes colecções de livros, de arquivos ou de reprodução dos bens acima definidos;
>
> b) Os edifícios cujo objectivo principal e efectivo seja, de conservar ou de expor os bens culturais móveis definidos na alínea a), como são os museus, as grandes bibliotecas, os depósitos de arquivos e ainda os refúgios destinados a abrigar os bens culturais móveis definidos na alínea a) em caso de conflito armado;
>
> c) Os centros que compreendam um número considerável de bens culturais que são definidos nas alíneas a) e b), os chamados «centros monumentais» (UNESCO, 1954).

Para efeitos desta Convenção, o conceito de bem cultural seria sinónimo de património cultural, por isso, limita a sua proteção aos bens materiais, móveis e imóveis, com interesse histórico-artístico, isto é, bens culturais materializados em coisas cuja "conservação (...) apresenta uma grande importância para todos os povos do mundo e que importa assegurar (...) uma proteção internacional".

---

[58] Na Carta de Atenas, pela primeira vez faz-se referência à importância de estabelecer regras jurídicas comuns aos Estados em defesa do património cultural, na medida em que foram apresentadas pelas diferentes nações as normas jurídicas de proteção dos seus monumentos históricos, artísticos ou científicos, tendo sido aprovado por unanimidade consignar um direito coletivo a esses bens, mesmo que pretençam a privados ((Lopes & Correia, 2014), entendemos nós, que estava aberta uma brecha para a criação de um Direito Internacional do Património Cultural. Em 1932, no seio da Sociedade das Nações, a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual, refere-se pela primeira vez à importância que tem para os estados e para as comunidades a proteção de um património da Humanidade, constituído por bens artísticos e arqueológicos (Lopes & Correia, 2014).

[59] Subscrita por 84 Estados. Apesar dos seus quase 70 anos, ainda hoje, as suas normas são bastante atuais, versando sobre a proteção dos bens culturais em caso de conflito armado.

Quanto à política de proteção dos bens culturais, a Convenção de Haia relega para a exclusiva responsabilidade dos Estados, que para o efeito, devem adotar ao nível interno, uma política de salvaguarda e de conservação do património cultural. Para tal, os Estados são compelidos a criar normas jurídicas com vista à efetiva prossecução do interesse público visado, isto é, a proteção de bens culturais que possam integrar o património cultural com importância universal. Além disso, cabe aos Estados criarem normas jurídicas penais que visem a punição pela violação das disposições previstas na Convenção.

Destaca-se ainda a criação de uma sinalética de uso internacional, com o objetivo de identificar o conjunto de bens culturais abrangidos pela Convenção, cuja finalidade visada é o respeito por esses bens assinalados por parte dos invasores. Com este documento jurídico pretende-se que os Estados, entre si, e em situações de conflitos armados, respeitem, reciprocamente, os bens culturais "que apresentem uma grande importância para o património cultural dos povos". Segundo a Convenção, esses bens devem estar devidamente identificados como forma de salvaguarda efetiva no caso de conflito armado[60].

Ainda em matéria de Direito Internacional do Património Cultural, destaca-se a Convenção de Paris (UNESCO, 1970), assinada em 14 de novembro de 1970[61]. Esta Convenção visa definir medidas para proibir e impedir a importação e exportação e transferência ilícita de bens culturais. Pretende-se, com as normas jurídicas inscritas na Convenção, que os bens culturais representativos de uma identidade cultural não sejam retirados do contexto geográfico e social de onde emanaram. Será uma forma de cada povo e de cada Estado manter na sua posse os símbolos da sua identidade e da sua memória e, simultaneamente, manter a sua fruição efetiva e o seu contexto[62].

Esta Convenção sobre a égide da UNESCO só entrou em vigor em 1986 e traçou como objetivo a criação de um quadro normativo a ser respeitado pelos Estados que, a partir dela, se comprometem a

---

[60] A Convenção de Haia não impediu que ocorressem destruições do património cultural após a sua entrada em vigor. Perante a verificação da ineficácia pontual desta Convenção, a Unesco, em 17 de outubro de 2003, aprovou a Declaração de Paris, que versa sobre a destruição internacional do património cultural, estendendo o seu regime de aplicabilidade aos "sítios naturais".
Nesta Declaração determinou-se a responsabilização internacional dos Estados que, de forma intencional e voluntária, destruíssem património cultural com valor excecional para a Humanidade, ou que, por omissão, não tivessem normas proibitivas, repressivas, suspensivas, preventivas contra qualquer tentativa de dano desses bens culturais. Consagra ainda que, o regime de responsabilidade internacional dos Estados se estende, quer a bens culturais inscritos na Lista da UNESCO como Património da Humanidade, quer a bens culturais que estejam sobre um regime de proteção de outra qualquer organização internacional, quer a bens que não tenham ainda sido referenciados - basta que sejam "de grande importância para a Humanidade" - estendendo-se as medidas punitivas à responsabilidade penal por atos praticados contra "património cultural de grande importância para a Humanidade" .

[61] A Convenção de Paris de 1970 esteve na base da Convenção da UNIDROIT, em 1995. Esta Convenção visou resolver os problemas suscitados quanto à aplicação de normas de direito privado, mais precisamente no que dizia respeito à restituição de bens culturais que tenham sido objeto de furto ou roubo. Além de resolver questões relacionadas com a exportação ilícita de bens culturais, a Convenção do UNIDROIT, a pedido da UNESCO, estudou aspetos de Direito Privado com vista a criar um escopo normativo que contemplasse a proteção internacional que, em determinados casos, a Convenção de Paris de 1970 não podia prever, ou não previa, por se tratar de matérias jurídicas de Direito Privado.

[62] Uma das críticas que se pode fazer a esta Convenção é o facto de apenas conter instrumentos de direito público, quer no âmbito do direito administrativo, quer no âmbito do Direito Internacional Público, o que não permitia a sua eficaz exequibilidade.

criar ao nível interno legislação própria para impedir e proibir a importação e exportação e transferência ilícita de bens culturais[63].

A Convenção de Paris de 1970[64] define, no seu preâmbulo, as atribuições conferidas aos Estados e sobre os quais impende um ónus: "de proteger o património constituído pelos bens culturais existentes no seu território contra os perigos de roubo, escavação clandestina e exportação ilícita". No seu art. 1º não dá um conceito de bens culturais, atribuindo essa tarefa a cada um dos Estados que, dentro da ordem jurídica interna, devem identificar quais os bens que tenham um significado com "importância para a arqueologia, a pré-história, a história, a literatura, a arte ou a ciência (...)". Estabelece, de forma exemplificativa, o elenco das categorias que esses bens podem revestir, mas sempre visando bens culturais móveis.

Neste instrumento internacional, os Estados-Membros obrigam-se a adotar uma política de salvaguarda que assenta na criação de sanções penais e administrativas na ordem interna, que contemplem uma tutela efetiva para o fim visado com a Convenção, cujo finalidade pretendida é a manutenção, em cada Estado, dos bens culturais que sejam declarados como tal pela ordem jurídica interna. Sem prejuízo de estes bens culturais poderem circular por empréstimo, com objetivos científicos ou culturais, mas sempre com carácter provisório[65].

Paralelamente, os Estados obrigam-se a criar normas internas que proíbam a aquisição de bens culturais que foram obtidos de forma ilícita, que pertençam a outros Estados e que sejam reconhecidos, por esses Estados, como património cultural.

Um marco significativo no desenvolvimento da proteção jurídica do património cultural e no desenvolvimento de conceitos a serem adotados pelos Estados signatários, com vista à ambicionada uniformização de políticas públicas nesta matéria, foi a aprovação da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, aprovada em Paris (UNESCO, 1972), em 16 de novembro de 1972[66].

---

[63] O quadro legal a ser criado internamente pelos Estados deveria ser no sentido de criar normas que impedissem a entrada, nos respetivos Estados, de bens culturais que tivessem origem e fossem protegidos por legislação interna de outros Estados. As normas penais de cada Estado signatário deviam ser dissuasoras de condutas que pudessem configurar um crime.

[64] Aprovada para ratificação por Decreto do Governo n.º 26/85, de 26 de julho (Diário da República I, n.º 170, de 26/07/1985).

[65] Ainda que de forma implícita, esta Convenção dá o primeiro passo, tímido, para o que, mais tarde, deu origem à conceção de «diversidade cultural», em matéria de política do património, na medida em que estimula a circulação de bens culturais entre Estados, desde que para fins específicos de troca de conhecimento e de cultura.

[66] A Convenção de Paris entrou em vigor em 1975 e mereceu ratificação por Portugal pelo Decreto nº 49/79, de 6 de junho. Esta Convenção visa completar e complementar as ações no domínio da proteção do património cultural e não se substituir aos 141 Estados signatários. Enquanto instrumento jurídico, a Convenção de Paris, distingue-se pela sua inovação, no mesmo diploma reúne as noções de cultura e de natureza e, sobretudo, introduz um novo conceito, o de Património Mundial.

Esta Convenção, conhecida mundialmente, tem como objetivo a criação de um sistema jurídico eficaz de proteção conjunta do património cultural e natural de reconhecido valor universal, criando uma "mundialização dos valores e das referências ocidentais e contribuiu para a expansão económica das práticas patrimoniais" (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 183). Nesta Convenção estabelece-se uma conceção de monumento histórico e de património cultural universal. Estava "proclamada a universalidade do sistema ocidental de pensamento e de valores na matéria" (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 183). Em simultâneo, ficava definida a ideia de pertença comum e de solidariedade ao nível planetário. Além disso, a partir de uma noção de património universal de valor excecional, permite-se estabelecer, por via de critérios previamente determinados, uma lista comum de monumentos considerados património mundial. A esta seleção de património cultural é fornecido um "sistema de cooperação e de assistência internacionais" (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 183).

A Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural tem, no seu texto, uma tripla função: define o património cultural; conceitualiza o património natural como herança transmitida pelas gerações passadas em que tenha ocorrido intervenção humana sem desvirtuar esse património e, por fim, cria um conjunto de bens pertencentes a toda a Humanidade por representarem a passagem do ser humano na terra, ao que chamaram Património Comum da Humanidade[67].

Depois de definir as categorias de bens culturais e naturais que podem ser declarados património cultural e natural com valor universal e excecional, elenca as obrigações dos Estados, com vista à garantia da identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão geracional dos referidos bens.[68]

Para garantir o cumprimento dos objetivos plasmados na Convenção, ficou prevista a criação de um Comité do Património Mundial[69], representado de forma equitativa por diferentes culturas e regiões do mundo, competindo-lhe estabelecer, manter atualizada e difundida a Lista do Património Mundial

[67] Françoise Choay atribui à Convenção de Paris o mérito de formalmente definir "os procedimentos jurídicos, administrativos, burocráticos e financeiros" de proteção do património cultural da Humanidade, adaptando, num mesmo conceito de património cultural de valor universal e excecional, as noções de «monumento», «monumento histórico» e «monumento artístico» (Choay, 2020, p. 219).

[68] Por que a Convenção visa a constituição de um património cultural universal e excecional, consagra uma hierarquização, se por um lado, concede valor universal aos monumentos de todas as culturas, por outro, hierarquiza-os pela sua importância graduando-o, para efeitos da sua proteção em «património universal excecional» (Choay, 2020). Deste modo, vão sendo impostas novas e sucessivas regras à comunidade internacional e a obrigação de as respeitar. O regime do «património cultural da Humanidade» situa-se para além das fronteiras convencionais de jurisdição nacional, anunciando a importância que, no plano normativo, têm as instituições internacionais e que fogem ao desenho tradicional do direito internacional público.

[69] No ano de 2008, este Comité emite um documento onde define os Critérios para avaliação do valor universal excecional, aqui enunciar-se-ão três desses critérios por se entender contribuírem para a ampliação do conceito de património cultural: (i) Representar uma obra-prima do génio criador humano; (ii) Testemunhar uma troca de influências considerável durante um determinado período ou numa área cultural determinada sobre o desenvolvimento da arquitectura ou da tecnologia, das artes monumentais, da planificação das cidades ou da criação de paisagens; (iii) Trazer um testemunho único ou, pelo menos, excepcional sobre uma tradição cultural ou uma civilização viva ou desaparecida (...)" (UNESCO, 2008, pp. 16-17).

onde se encontram contemplados os bens declarados de valor universal excecional. Paralelamente, o Comité cria e mantém atualizada e divulgada uma Lista do Património Mundial em Perigo[70].

Para efeitos da Convenção, considera-se que o património mundial é constituído por um conjunto de bens com interesse excecional e cujo valor é universalmente reconhecido, muitas vezes por ser único, outras vezes pela sua autenticidades e integridade, cujo carácter simbólico ultrapassa as fronteiras do Estado que o detém no seu território, por reproduzir a identidade de um coletivo alargado, constituído por toda a Humanidade. Devido a estas características, deverá ser permitido o envolvimento de todos, na sua defesa e salvaguarda, com vista a garantir a sua permanência através dos tempos numa ligação direta entre o que representou (passado); o que representa (presente) e o que poderá representar (futuro). Dado o seu valor inestimável e imensurável, entende-se que a perda ou deterioração grave de um bem desta natureza, conduz a um empobrecimento generalizado para toda a Humanidade.

Os critérios que permitem a inscrição na lista da UNESCO como património da Humanidade emanam da própria instituição. É a UNESCO que, em conjunto com a Aliança Mundial para a Natureza, adiante, UICN, o ICOMOS e o Centro Internacional de Estudos de Conservação e Restauro de Bens Culturais, adiante designado de o ICCROM, cria esses critérios[71]. Segundo Barré, "The Convention on the protection of word heritage (cultural and natural) adopted by UNESCO in 1972 was the fruit of this process of growing awareness" (Barré, 1996, p. 6).

É através da Convenção de Paris que, no seio da UNESCO, se definem as categorias que pode revestir o património cultural – monumentos, conjuntos e sítios (art. 1º), ficando a definição dos critérios para a inscrição na competência do Comité do Património Mundial (art. 11º. nº2 e 5). Sendo pressuposto de exequibilidade que as categorias definidas no art. 1º, já citado, tenham acolhimento na legislação interna dos Estados signatários o que demonstra, ainda hoje, serem amplamente aceites e reconhecidas.

Nesta Convenção define-se ainda o princípio da participação da população em matéria de preservação e proteção do património cultural e natural, na medida em que traça, em linhas gerais, os programas educativos a levar a efeito pelos Estados-Parte na Convenção quando, no seu art. 27º, diz:

[70] Nesta lista inscrevem-se os bens que se encontram numa situação de perigo grave e eminente. Com vista ao auxílio na conservação desta categoria de bens, o art. 15º e seguintes da Convenção preveem a possibilidade de apoio financeiro a ser concedido aquando da solicitação de assistência por parte dos Estados-Parte, através da criação do Fundo do Património Mundial.

[71] Para a prossecução do interesse público internacional de proteção do património cultural mundial, a UNESCO procura munir-se de um conjunto de peritos de reconhecido nome internacional com vista à identificação, categorização, salvaguarda e valorização. Paralelamente, a UNESCO criou o Comité do Património Mundial e o Fundo do Património Mundial com vista à divulgação, fomento da pesquisa científica e formação neste domínio.

> 1- Os Estados-Parte na presente convenção procurarão por todos os meios apropriados, especialmente por programas educativos e de informação, fortalecer a apropriação e o respeito do seu povo pelo património cultural e natural definido no art. 1º e 2º da convenção.
>
> 2- Obrigar-se-ão a informar amplamente o público sobre ameaças que pesem sobre esse património e sobre as atividades empreendidas em aplicação da presente convenção (UNESCO, 1972).

Subjacente a esta norma está o facto de se entender a complexidade que envolve a proteção destes bens culturais e naturais. Assim, determina-se que qualquer processo de intervenção terá de reproduzir a visão e o sentimento da população local, primeira destinatária da política de salvaguarda. A participação da população só será possível se, previamente, for desenvolvida uma política pública de consciencialização cultural e de pertença dos bens por parte do grupo social, isto é, a educação patrimonial deverá ser vista como associada à preservação e à valorização patrimonial. Conforme refere Varine-Bohan (2008, p. 11), "uma população só pode se colocar como artífice ativa e responsável do seu presente e do seu futuro à medida que dominar a sua própria cultura".

A inscrição de um bem cultural ou natural na Lista da UNESCO permite aos Estados, onde esses bens se encontram, a obtenção de um produto turístico e cultural gerador de riqueza, sendo utilizado pela indústria do turismo na criação de mais um produto turístico diversificado. Com esta promoção criam-se outras atividades comerciais associadas ao turismo. Isto é, a obtenção da inscrição de um bem na lista da UNESCO como património da Humanidade é o impulsionador para o desejado desenvolvimento económico dos Estados que medeiam ou promovem a sua candidatura. Os Estados e as atividades ligadas ao turismo olham para a inscrição naquela lista como um meio de promoção universal dos seus recursos patrimoniais extraindo desses bens patrimoniais proveitos económicos. Por isso, na sua essência, o propósito da Convenção da UNESCO de 1972 não segue o sentido que lhe é dado pelos Estados quando propõem a candidatura de um bem património cultural a património da Humanidade (Choay, 2020).

Por via da regra, a apresentação da candidatura de um bem à Lista Património Mundial pressupõe a sua inscrição, isto é, permite declarar que um determinado bem possui valor universal excecional. Porém, nem só os bens inscritos na Lista do Património Mundial têm valor universal excecional, cabendo aos Estados a obrigação de identificar esses bens e de submeter, sob forma de inventário não exaustivo,

mas devidamente justificado quanto ao interesse que representam, a sua localização no respetivo território[72].

Com objetivos normativos idênticos aos assumidos na Convenção de Paris de 1972 e no âmbito da UNESCO, sucederam-se as Recomendações que visam o património cultural, designadamente a Recomendação sobre a Proteção, no âmbito nacional, do património cultural e natural (1972); a Recomendação sobre a Salvaguarda de conjuntos Históricos e da sua função da vida contemporânea (UNESCO, 1976a); a Recomendação sobre o intercâmbio internacional de bens culturais (UNESCO, 1976b); a Recomendação sobre a proteção de bens culturais móveis (UNESCO, 1978) e a Recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular (UNESCO, 1989). Todos estes documentos, apesar de terem uma função de auxílio na interpretação e na caracterização do pensamento internacional acerca do património cultural e natural, não têm carácter vinculativo e, por isso, não devem ser considerados como disposições que integram o Direito Internacional do Património Cultural. Apesar disso, estes documentos funcionam como instrumentos de uniformização de políticas para o património cultural, caso sejam acolhidos no quadro normativo interno de cada um dos Estados.

A linha de pensamento que esteve na génese da UNESCO e do papel que os Estados signatários lhe conferiram em matéria de identificação do património cultural da Humanidade e na definição das categorias teve de ser alargado para incluir o património imaterial. Na base do alargamento conceitual foi determinante a ideia de que os bens materiais apenas são o reflexo físico da imaterialidade que esteve subjacente à sua materialização. Por isso, a UNESCO, em 1989, propõe uma Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular[73]. Esta Recomendação integra, no conceito de cultura, as tradições e a arte menor, levando a uma consciencialização de que o conceito de cultura havia mudado, passando a ser bem mais abrangente na medida em que integra o património cultural "vivo", podendo este também fazer parte do Património Cultural de valor universal excecional. Estes bens representam a identidade cultural de cada povo ou de cada grupo, sendo um veículo de aproximação entre os povos. Esta categoria de bens, não se inserindo nos arts. 1º e 2º da Convenção de 1972, caracterizam-se pela sua importância social, económica, cultural, política e histórica dos povos, além de se sublinhar o receio do seu desaparecimento pela sua fragilidade, designadamente no que diz respeito às tradições orais.

[72] Nestes casos, é da competência do Comité do Património Mundial conceder apoio e pugnar pela proteção, conservação, valorização ou restauro de tais bens, caso os Estados-Parte solicitem assistência de âmbito internacional (art. 13º, nº 1º e 4 e art. 19º).

[73] Do ponto de vista do desenvolvimento do Direito Internacional do Património Cultural destaca-se o facto de, em aproximadamente seis anos, se ter ampliado o conceito de património cultural, com a inserção dos bens culturais móveis. E, onze anos depois, a inserção, no conceito de património cultural, do património imaterial, através da Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional Popular.

Dentro do espírito da Recomendação, os Estados devem assumir o compromisso de criarem, internamente, normas jurídicas que permitam a salvaguarda destas manifestações culturais. Pede-se ainda aos Estados que alarguem esta obrigação de proteção a outras entidades que, dentro dos Estados, tenham como função atividades ligadas e este património imaterial, como é o caso das associações, das comunidades, dos indivíduos ou grupos de indivíduos. Além disso, esta Recomendação avança com uma proposta de definição de Cultura Tradicional e Popular, como: o conjunto das criações, tendo por base as tradições - produto de uma comunidade e expressas por um grupo ou por indivíduos - reconhecidas pela comunidade enquanto expressão da sua identidade cultural e social, cujos valores e regras são transmitidos oralmente, quer por imitação, quer por recreação, ou outra qualquer forma de expressão. As formas desta cultura compreendem, além de outras, a língua, a literatura, a música, a dança, os jogos, os mitos, os rituais, os costumes, o artesanato, a arquitetura e outras artes.

Apesar de muitas das culturas tradicionais e populares não representarem património cultural, elas merecem ser salvaguardadas e registadas, por revelarem a expressão cultural de um grupo; por este motivo, essa proteção deverá começar dentro do próprio grupo. Ao Estado incumbe a tarefa de investigar, inventariar, registar e criar um quadro normativo específico para esta tipologia de património cultural. A sua proteção deve passar, não só pelo seu registo, como pela certificação e pela criação de mecanismos de incentivo financeiro à sua permanência, sem prejuízo de, dentro do quadro legal do Direito de Autor, proteger a propriedade intelectual do ponto de vista da sua dupla faceta, isto é, do ponto de vista patrimonial e moral[74].

Nesta orientação internacional que se vinha desenvolvendo desde a Recomendação de 1989 acerca da cultura tradicional e popular surge, em 2003, a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial (UNESCO, 2003)[75]. Esta Convenção teve um papel decisivo de vincular os Estados signatários ao conceito atual de património cultural, cuja visão ampla permitiu que o património imaterial

[74] No caso português, em 2009, é aprovado o Decreto-Lei nº 139/09, de 15 de junho, mais tarde alterado pelo Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto.
[75] A Conferência Geral das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, reunida em Paris entre 29 de setembro e 17 de outubro de 2003, fez questão de reforçar um conjunto de instrumentos internacionais direcionados para os Direitos Humanos, onde se inclui a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966 e ainda o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos também de 1966.

também fosse ingressar o património cultural[76]. Além disso, permitiu que, no âmbito da UNESCO, fossem ampliadas as suas competências, incluindo o património imaterial[77].

O propósito vertido no documento da Convenção foi reforçado na Declaração de Yamato (UNESCO, 2004), em que o Comité de peritos para o Património Mundial proclama a necessidade de uma abordagem integrada para a salvaguarda do património material e imaterial[78].

Na cena internacional e com um grande contributo para a construção de um Direito Internacional do Património Cultural pelos inúmeros documentos que produz, quer vinculativos, quer meramente orientadores, surge o Conselho da Europa[79], apesar de ter uma área de atuação mais limitada do ponto de vista geográfico, tem um papel de grande relevo na direção da política cultural europeia.

Pertence ao Conselho da Europa a autoria do documento jurídico mais significativo em matéria de política cultural, aprovado em 1954, através da Convenção Cultural Europeia[80]. Neste documento é afastada a conceção do relativismo sobre as práticas do património histórico, apesar de manter a teoria da consagração do Monumento Histórico (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 143). Destaca-se o «espírito europeu» de cooperação cultural que se tem mantido até à atualidade, sendo visto como um contributo normativo dentro da estratégica essencial do Conselho da Europa para o aprofundamento da construção europeia, sustentada num envolvimento forte da participação democrática dos cidadãos. É através do peso que o Conselho da Europa tem nas políticas culturais dos Estados que é possível àquela instituição transmitir, ao longo dos tempos, a dimensão cultural pública.

---

[76] O património cultural imaterial é visto enquanto elemento capaz de gerar a diversidade cultural e de garante de um desenvolvimento sustentável, considerando-o como interdependente do património cultural material e natural. Nesta nova conceção, adianta-se uma fusão entre os patrimónios num único património, entendendo-se que o conceito de património cultural deverá ter como função a consunção dos diferentes tipos de patrimónios, designadamente, o imaterial, material e natural ou ambiental.

[77] A este propósito, destaca-se a Declaração de Budapeste (UNESCO, 2002a), subscrita pelo Comité do Património Mundial em junho de 2002, no âmbito dos 30 anos da Convenção de Paris, de 1972, em que se determina a "necessidade de assegurar a sua aplicação ao património em toda a sua diversidade (...)" e, no âmbito da qual, os peritos se comprometem: "f) zelaremos por assegurar, a todos os níveis, a participação activa das nossas comunidades locais na identificação, protecção e gestão dos bens do património mundial".

[78] "16. A todas as partes interessadas para promover atividades relacionadas com o património, de que resultem benefícios económicos sem comprometer a integridade das comunidades e a viabilidade do seu património". Ao mesmo tempo, apelando para que haja "estreita colaboração com e a concordância das comunidades e grupos implicados" e que, na salvaguarda destes patrimónios – material e imaterial – devem ser "elaboradas abordagens integradas com vista a que a salvaguarda do património cultural material e imaterial das comunidades e grupos seja realizada de forma consistente e com benefícios e reforços mútuos".

[79] Constitui uma organização internacional fundada em 1949. Conta atualmente com 47 países. Portugal aderiu ao Conselho da Europa em 1976, tendo o instrumento de retificação sido depositado em 29 de setembro de 1976, entrando, nessa mesma data, em vigor na ordem interna. Através da Lei n.º 9/76, de 31 de dezembro, foi aprovado o "Tratado de Adesão ao Conselho da Europa". São objetivos do Conselho da Europa, traçados no seu Tratado e realizados pelos seus órgãos, "realizar uma união mais estreita entre os seus Membros, a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum e de favorecer o seu progresso económico e social." (art. 1º, al. a)). Com vista ao seu objetivo, propõe-se atuar, de forma comum "(..) nos domínios económico, social, cultural, científico, jurídico e administrativo, bem como pela salvaguarda e desenvolvimento dos direitos do homem e das liberdades fundamentais." (art. 1º, al. b)). Em suma, a sua criação teve em vista a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento democrático e a estabilidade político-social.

[80] Esta Convenção, que se poderá entender como a concretização preconizada por Ruskin cerca de um século antes a propósito do "Crystal Palace", só que de forma diversa.

No ano de 1975, o Conselho da Europa adota a Carta Europeia do Património Arquitetónico (Conselho da Europa, 1975). Neste documento procura-se "encontrar uma linguagem comum no enunciado dos princípios gerais que devem guiar a acção concertada das instâncias responsáveis e dos cidadãos.", definindo como objetivos da sua ação "realizar uma união mais estreita entre os seus membros com o fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum" e recomendando ao Estados-Parte para "se empenharam, (...) em tomar as medidas próprias para salvaguardar a sua contribuição para o património cultural comum da Europa e em encorajar o seu desenvolvimento", por se entender "que o património arquitectónico, expressão insubstituível da riqueza e da diversidade de cultura europeia, é herança comum de todos os povos e que a sua conservação implica, por consequência, a solidariedade efectiva dos Estados Europeus"; comprometendo-se a "promover uma política europeia comum e uma acção concertada de protecção do património arquitectónico, (...)".

Recomenda ainda aos Governos dos Estados que adotem medidas de ordem legislativa, administrativa, financeira e educativa necessárias à elaboração de uma política de conservação integrada do património arquitetónico e desenvolvam o interesse público para uma tal política, tendo em conta os resultados da Campanha do Ano Europeu do Património Arquitetónico, organizada em 1975.

Neste documento avança-se com uma definição exemplificativa do que constitui património arquitetónico europeu, nos seguintes termos:

> 1.º O património arquitectónico europeu é formado não apenas pelos nossos monumentos mais importantes, mas também pelos conjuntos que constituem as nossas cidades antigas e as nossas aldeias com tradições no seu ambiente natural ou construído.

E identifica-se os seguintes elementos da sua valorização: "3.º O património arquitectónico é um capital espiritual, e cultural, económico e social de valor insubstituível", inserindo na sua valorização o carácter económico ao património arquitetónico europeu, ao expressamente referir que esse património, "Longe de ser um luxo para a comunidade, a utilização desse património é uma fonte de economias".

No mesmo sentido, adota como política para o património arquitetónico a "conservação integrada" (ponto 7º), sendo esta definida como "(...) o resultado da acção conjugada de técnicas de restauro e da procura das funções apropriadas". Deste modo, a política para o património arquitetónico passa a ser de reutilização do património cultural imóvel para fins que não os para o qual foi concebido e, assim, reforçar a política de valorização no sentido de o património arquitetónico funcionar como um recurso económico com vista ao desenvolvimento. Sem prejuízo deste valor económico, atribuído a esta tipologia

de património cultural, na definição de conservação integrada, a Carta Europeia do Património Arquitetónico dá orientações para que os Estados prossigam um "espírito de justiça social", determinando-se, para o efeito, medidas que obstem à saída dos habitantes locais.

Apela-se à utilização da ciência jurídica para regular e impor, através de normas, nacionais, regionais e locais, o cumprimento da conservação integrada, contribuindo para a salvaguarda e proteção do património, independentemente da sua origem[81]. Como princípios a atender para a conservação integrada, devem ser criados meios administrativos eficientes na sua prossecução e meios financeiros, ao nível do apoio ao restauro e à manutenção desse património, como incentivos de ordem fiscal. Do ponto de vista técnico, deve haver uma especialização dos profissionais nas áreas da conservação.

Paralelamente, a Carta Europeia do Património Arquitetónico estabelece o princípio da participação da comunidade, enquanto elemento da conservação integrada, "A participação de todos é indispensável ao sucesso da conservação integrada. Se bem que o património arquitectónico seja propriedade de todos, cada uma das suas partes está à mercê de cada um". Com isto, pretende-se responsabilizar cada geração pelo património de que dispõe a título transitório, com responsabilidade da sua conservação, para que ocorra a sua transmissão às gerações futuras. Estabelecendo, ainda, o dever de manter os cidadãos informados, na medida em que só cidadãos devidamente esclarecidos são capazes de exercer o direito de participar nas decisões que dizem respeito ao seu meio ambiente, onde o património arquitetónico se encontra inserido.

A Convenção de Granada, subscrita no ano 1985[82], tem na sua base os instrumentos legais adotados no seio do Conselho da Europa, contudo, acrescenta como princípios para a criação e salvaguarda de um património comum europeu, a sua "diversidade" e a possibilidade de "melhorar a qualidade de vida urbana e rural", permitindo através dele alcançar o "desenvolvimento económico, social e cultural dos Estados e das regiões". Para atingir estes objetivos, a Convenção afirma a necessidade de se estabelecer uma "política comum, que garanta a salvaguarda e o engrandecimento do património arquitectónico".

Para efeitos da Convenção, acolhem-se as categorias enunciadas no art. 1º da Convenção de Paris, de 1972, integrando o património arquitetónico: os monumentos; conjuntos e sítios (art. 1º da Convenção de Granada), este último é definido como,

---

[81] A este respeito dispõe o ponto 8º da Carta do Património Arquitetónico: "A conservação integrada requer o emprego de meios jurídicos, administrativos, financeiros e técnicos.".

[82] Também designada de Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa. Foi retificada por Portugal pela resolução da Assembleia da República n.º 5/91, de 23 de janeiro.

> obras combinadas do homem e da natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogéneos para serem objecto de uma delimitação topográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico. (ponto 3)

O Conselho da Europa adota uma conceção ampla de património cultural na medida em que fazem parte do património cultural, o património ambiental e o património paisagístico, uma vez que identificam a combinação humana com o meio natural.

Na Convenção de Granada (Conselho da Europa, 1985) é conferida aos Estados a obrigação de "assegurar identificação, protecção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do património cultural e natural (...) situado no seu território (...)," devendo, para esse efeito, pugnar pela adoção de "uma política geral que vise determinar uma função ao património cultural e natural na vida colectiva e integrar a protecção do referido património nos programas de planificação geral" e adotar "as medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras adequadas para a identificação, protecção, conservação, valorização e restauro do referido património" (art. 4º e 5º alíneas a) e d)).

Em matéria de proteção do património arquitetónico destaca-se ainda a Recomendação nº R (91) 13[83] (Conselho da Europa, 1991), sobre a Protecção do Património Arquitectónico do Século XX que, apesar de não ter carácter vinculativo, permite que os Estados-Membros adotem uma conceção mais ampla de património arquitetónico, incluindo bens culturais imóveis contemporâneos.

Produto de uma vasta e profunda análise da relação entre cultura e desenvolvimento no território europeu é elaborado, por iniciativa do Conselho da Europa, o Relatório In From the Margins (1997). Neste documento foram identificados um conjunto de objetivos que estiveram na base da sua elaboração, entre eles:

> i) estabelecer a relação simbólica entre cultura e desenvolvimento na Europa; ii) impulsionar soluções inovadoras por parte dos poderes públicos sobre as disfunções europeias entre cultura e desenvolvimento; iii) delinear possíveis cenários eco-culturais a enfrentar nos próximos anos; iv) contribuir para estabelecer uma série de indicadores sobre política cultural relacionados com aspetos específicos do desenvolvimento, úteis como guia para a intervenção dos governos; v) sugerir mecanismos de análise e avaliação de políticas culturais (Conselho da Europa, 1997)[84].

[83] Esta Recomendação foi aprovada em 9 de setembro de 1991, em Estrasburgo, França.

[84] Traduzido por nós do original In From the Margins.

Dentro do espírito que levou à criação de organizações internacionais, como a UNESCO e o Conselho da Europa, em matéria de proteção do património cultural, a primeira, em 2 de novembro de 2001, aprova a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural [85] e, quatro anos mais tarde, no âmbito da 33ª Conferência da UNESCO, adota em Paris, em 20 de outubro de 2005, a Convenção para a Preservação e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais[86].

No ano de 2005, no seio do Conselho da Europa, é aprovada a Convenção Quadro relativa ao valor do Património Cultural para a sociedade[87]. Consagra-se assim, do ponto de vista normativo, um novo conceito de património cultural. O património cultural deixa de ser constituído por "coisas" ou "bens" para passar a constituir "um conjunto de recursos" (art. 2º),

> a) O património cultural constitui um conjunto de recursos herdados do passado que as pessoas identificam, independentemente do regime de propriedade dos bens, como um reflexo e expressão dos seus valores, crenças, saberes e tradições em permanente evolução. Inclui todos os aspectos do meio ambiente resultantes da interacção entre as pessoas e os lugares através do tempo (Conselho da Europa, 2005);

No seu texto adota-se o princípio do desenvolvimento[88], acolhido pela Declaração sobre a Diversidade Cultural de 2001, mas conferindo ao desenvolvimento uma "função humana" e, por isso, o património cultural assume definitivamente uma função económica, passando o património cultural a ser o recurso através do qual se consegue o objetivo de uma melhoria do bem-estar económico e social das populações e defendido nos sucessivos documentos internacionais do Conselho da Europa. Contudo, a justificação para a visão do património cultural enquanto recurso económico assenta na possibilidade de, através dele, o indivíduo e a sociedade atingirem o desenvolvimento.

De acordo com o texto da Convenção, cabe aos Estados o exclusivo da responsabilidade de proteção do património cultural, que deverá ser repartida com a população passando, esta, a ter um papel ativo na valorização do seu património, enquanto elemento identitário do qual têm a posse e pretendem transmitir às gerações futuras. Melhor dizendo, estabelece-se sob a forma jurídica a

---

[85] Este documento teve como fonte inspiradora a Declaração sobre Diversidade Cultural, emanada do Conselho da Europa no ano de 2000.

[86] Em Portugal foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 10-A/2007, de 16/03 (https://files.dre.pt/1s/2007/03/05401/00020018.pdf) e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 27-B/2007, de 16/03,(https://files.dre.pt/1s/2007/03/05401/00020002.pdf), entrou em vigor em 16/06/2007.

[87] A Convenção de Faro foi aprovada e assinada em 27 de outubro de 2005. Em Portugal foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47-B/2008, de 18/07 e publicada em Diário da República em 12 de setembro de 2008. (https://files.dre.pt/1s/2008/09/17700/0664006652.pdf).

[88] Conforme se refere no preâmbulo do diploma, "o valor e as potencialidades de um património cultural bem gerido, enquanto fonte de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida numa sociedade" e ainda "TÍTULO II, Contributo do património cultural para a sociedade e para o desenvolvimento humano em constante evolução", do aludido diploma (Resolução da Assembleia da República nº 47-B/2008, Diário da República, 1ª Série- Nº177-12/09/2008).

responsabilidade geracional em matéria de património cultural, conforme dispõe o art. 1º al. b), em que os Estados se comprometem a "reconhecer uma responsabilidade individual e colectiva perante o património cultural". Contudo, a iniciativa da valorização desse património mantém-se no domínio público, conforme dispõe a alínea b) do art. 2º da Convenção, "Uma comunidade patrimonial é composta por pessoas que valorizam determinados aspectos do património cultural que desejam, através da iniciativa pública, manter e transmitir às gerações futuras".

Além da repartição de responsabilidades na proteção do património cultural entre o Estado e a população, a Convenção estabelece a necessidade de se desenvolver uma política para o património cultural que se articule com as políticas desenvolvidas no seio das atividades económicas, com vista à utilização do património cultural como um recurso económico. A "valorização" do património cultural visa a sua transformação num "factor de desenvolvimento económico", conforme se estabelece no art. 8º al. a), em que os Estados se comprometem a "utilizar todos os aspectos patrimoniais do ambiente cultural para: Enriquecer os processos de desenvolvimento económico, político, social e cultural".

Será, assim, critério determinante nas políticas públicas culturais, o reconhecimento do recurso (património cultural), enfatizando as suas potencialidades económicas. Sendo possível, desse modo e através dele, o desenvolvimento económico (art. 10º). A proteção do património cultural é tratada pelas políticas públicas como um "elemento central dos objectivos (...) do desenvolvimento sustentável" (art. 5º al. e)), devendo, por isso, ser declarado o "interesse público" do património cultural, em função da "sua importância para a sociedade" (al. a)).

Na mira da permanência geracional do Património Cultural, enquanto recurso, devem ser adotados princípios de sustentabilidade. Estes princípios de sustentabilidade serão conseguidos através da promoção e observância de uma "gestão sustentável" do recurso «património cultural» (art. 9º al. b)). Contribui para essa gestão sustentável a criação de,

> quadros jurídicos, financeiros e profissionais que permitam uma acção concertada por parte das autoridades públicas, peritos, proprietários, investidores, empresas, organizações não governamentais e sociedade civil. (art. 11º al. b))

Na verdade, muitas mais instituições internacionais produzem documentos onde definem conceitos, onde teorizam o património cultural. Destaca-se o papel do ICOMOS na produção de

documentos onde se estabelecem conceitos, que na maior parte das vezes, acabam por influenciar a criação de normas e a interpretação jurídica interna dos Estados-Parte[89].

2.3. A conceção de património cultural no Direito Português

Neste capítulo pretende-se abordar o papel do Direito na construção do património cultural português, enquanto legado com valor de civilização. O Direito é assim chamado para que, dentro do sistema normativo que o compõe, se estabeleça a forma de tutela dos bens e manifestações que constituem o património cultural. Esses bens e manifestações são vistos como criadores da identidade coletiva, enquanto elementos de memória, mas em constante mudança.

O Direito não cria conceitos, o direito integra conceitos nos seus próprios conceitos, dando um valor jurídico ao que, anteriormente, apenas tinha valor cultural. Em simultâneo, tutela interesses que são de todos e para todos, e por isso se dizem públicos.

Para se estudar a história do Direito do património cultural em Portugal é fundamental abordar a importância do direito público na configuração do sistema cultural, colocando ainda enfoque na natureza dos regimes políticos e nas diferentes formas de governança. No caso português, da sua história política e da legislação do património cultural, o Estado acaba por ter o exclusivo de «peritos» da cultura, dominando o conhecimento nesta área e, consequentemente, tendo o monopólio nas orientações a seguir, quer na formação, quer na divulgação cultural (Nabais, 2004), é sobretudo no setor das políticas da defesa e conservação do património cultural onde, de facto, mais se reflete o monopólio desse conhecimento e técnicas.

Por estas razões, é o Estado que acaba por ter o controlo financeiro e técnico ao nível regional e local[90]. Apesar disso, a legislação nacional em matéria de património cultural, presentemente, sofre as influências de compromissos internacionais supraestaduais, não só com instituições não governamentais, como ainda pelos compromissos assumidos através da sua adesão à União Europeia. Todos estes compromissos têm como consequência uma excessiva regulamentação, com vista à uniformização com princípios de Direito Internacional e de Direito da União Europeia; como ainda, para a sua adequação a princípios constitucionais, de democratização cultural e a consequente organização

[89] Mais adiante ir-se-á falar acerca de alguns deles. Não cabem neste ponto, cuja epígrafe definida foi o enquadramento normativo do Património Cultural, na medida em que, do ICOMOS não emanam documentos jurídicos com carácter vinculativo ou que sejam determinantes na elaboração futura de documentos dessa natureza.

[90] Na 1ª Sessão da III Legislatura em reunião plenária de 7 de fevereiro de 1984, publicado no Diário da Assembleia da República I série, nº 72, o Deputado Gomes de Pinho ao explicar o conteúdo da proposta de lei n.º 106/III – que deu origem à Lei nº 13/85 de 6 de julho- refere: "E o próprio Estado assume na sua acção uma lógica mais preventiva, valorizando os aspectos do levantamento, estudo, inventariação, classificação e formação de pessoal (...)".

jurídica da sociedade civil com esse objetivo. Estes fatores obrigam à intervenção na vida política da sociedade civil, com incidência em matéria de cultura e património cultural.

Não se pretende, com esta investigação, abordar o marco inicial do direito do património cultural em Portugal, nem a metodologia para estudar a sua história. Não seria possível encontrar uma resposta simples e sem contradições que permitisse identificar a sua origem com segurança. Logo, não se irá construir uma história jurídica da proteção dos bens com valor cultural, a que hoje se chama Direito do Património Cultural. Apesar disso, só partindo da formação histórica do que se poderá entender por Direito do Património Cultural, é possível gizar um quadro normativo que dê unidade valorativa aos diplomas legais referentes aos vários ramos do Direito, que se conjugam e entrecruzam quando o tema é a defesa do património cultural português, por forma a tornar eficaz a sua preservação e fruição e, sendo a sua eficácia garantida se ocorrer adesão das comunidades ao seu cumprimento, por aceitar os fundamentos que as explicam e determinam.

A doutrina tem discutido a autonomia do Direito do Património. É o caso de Casalta Nabais (2004), que começa por identificar este direito como uma componente do património natural construído, referindo que o Direito do património cultural é um "domínio ou um segmento relativamente especializado do direito do ambiente". Contudo, acaba por concluir pela sua autonomização, legitimada pela "complexidade e extensão", identificando ainda, como fator para a sua autonomização, ser um ramo do direito "estritamente homogéneo", impondo-se como direito unitário (Nabais, 2004, p. 52).

Casalta Nabais (2004) rejeita a ideia de que o património cultural é apenas uma questão de políticas culturais para este setor específico, e que o tema deve ser afastado das preocupações do direito. Tal como o autor, entendemos que, sendo o património cultural constituído por bens que se tornam públicos quando é declarado o seu relevante interesse cultural, não significa que, socialmente, esses bens não sejam protegidos pelo direito, por serem produto da sua cultura e, por isso, são a sua identidade. Como argumento, ainda se poderá dizer que ao nível dos documentos internacionais tem sido tendência crescente repartir a responsabilidade da proteção do património entre o Estado e as comunidades, com vista a uma efetiva salvaguarda. Por isso, não será possível a política substituir o direito, dado que este vincula aquela na sua ação no setor do património cultural. Sem desmérito para as políticas públicas que, neste setor, como nos restantes novos direitos, tem um papel relevante pelo facto de os direitos culturais estarem inseridos nos direitos sociais, em que se exige do Estado um papel interventivo. Também nesta parte se segue o defendido por (Nabais, 2004), que a propósito refere que dadas as especificidades deste Direito, há objetivos a prosseguir do ponto de vista das políticas públicas,

mas que têm de ser as ciências jurídicas a criar um quadro normativo que defina as especificidades desses objetivos.

O Direito do Património Cultural é identificado como um conjunto de normas jurídicas, conformadas com um sentimento geral de respeito pelos valores simbolizados nesses bens, ou coisas protegidas, que buscam a sua legitimação e eficácia na ligação que estabelecem entre a sua fundamentação e o sentimento da comunidade. Pode, então, avançar-se com uma definição para o Direito do Património Cultural, como sendo um direito público, constituído por um conjunto de normas jurídicas e diplomas, também eles jurídicos, que visam regular o regime dos bens e manifestações com expressão cultural relevante. Estes entendidos em sentido amplo – móveis, imóveis e imateriais - independentemente destes bens serem individualizados ou constituírem universalidades; serem da esfera jurídica pública ou privada. Sendo apenas determinante que esses bens e manifestações (tenham ou não valor monetário) sejam produzidos ou sejam produto de transformações realizadas pelo ser humano na natureza, e passem por um processo de patrimonialização para terem, socialmente ou na comunidade, um significado identitário e. por isso, um reconhecimento declarado público.

Paralelamente à proteção jurídica do património cultural e às consequências que advém da sua declaração pública, a Lei de Bases do Património Cultural estabeleceu, ainda, um quadro orientador da política pública para o património cultural. Criando-se sob a forma de Lei e, dentro da política cultural, uma política setorial para a defesa do património cultural. Passando a política para o património cultural a ser regulada por um conjunto de normas jurídicas, capazes de, em simultâneo, permitir a efetiva proteção do património cultural e de definirem as principais linhas orientadoras a seguir pelo Estado.

No contexto da ação geral dos poderes públicos, a política para o património cultural é um setor específico, na medida em que também os cidadãos, quer individualmente, quer organizados, têm o dever de defender o património cultural, estabelecendo um princípio de responsabilidade partilhada. Para esse efeito, cabe ao Estado garantir a efetiva fruição cultural e uma eficaz educação patrimonial, de forma que os cidadãos conheçam e respeitem o seu património e colaborem com o Estado nessa tarefa de salvaguarda e de valorização do património cultural. É assim um direito de todos a "fruição e criação cultural" (art. 78º, nº1, da CRP) e, "pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa", com recurso aos interesses difusos ou o direito de ação popular, "preservar, defender e valorizar o património cultural", com vista a "Promover a prevenção, a cessação (...) das infracções contra a (....) qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural", eventualmente

"requerendo para os lesados a correspondente indemnização" (art. 52º, da CRP). Contudo, a especificidade do setor advém, também, do seu objeto, que se restringe ao património cultural português.

É a partir do conhecimento da estrutura interna do ordenamento jurídico produzido pelo poder legislativo, que tem por objeto o património cultural, que será possível ao jurista, na atualidade, obter o conhecimento necessário para questionar soluções adequadas à aceleração dos processos tecnológicos e à celeridade que se impõe, pelo ritmo de «destruição» que se tem verificado ao nível do património cultural. Começando por procurar as características jurídicas das intervenções dos diferentes atores, públicos e privados, para se apurar os elementos que compõem uma teoria e prática do direito do património cultural português. Esta matéria é fundamental para a construção de um ordenamento jurídico conexo e duradouro que reflita, por via do Direito, as opções políticas dos poderes legislativo e executivo, sem excluir do sistema os anseios dos cidadãos (Gomes C. A., 2008).

Nesta perspetiva contemporânea do valor do património cultural na sociedade e para a sociedade, não é possível pensá-lo sem criar formas de educação patrimonial com o objetivo de preparar os cidadãos para a mais-valia que aquele poderá representar[91]. Não só como elemento identitário e de memória, mas também como contributo para o desenvolvimento pessoal e da comunidade. Por essa razão, as normas jurídicas relativas ao património cultural não devem ter, apenas, como tarefa, a preservação desse património cultural através da definição de medidas de conservação e restauro. Essas normas jurídicas devem ainda conceber princípios a respeitar e que visem obstar a desvirtualização de espaços, mais ou menos alargados, onde esse património se encontra inserido. É importante que haja uma efetiva articulação entre as normas jurídicas de proteção do património cultural, com as regras do ordenamento do território, que vinculam, quer o setor público, quer o setor privado, no que diz respeito à proteção do meio ambiente e dos centros históricos urbanos (Gomes C. A., 2008). Isto é, a política de proteção do património cultural deverá ser uma política transversal à política do ambiente, do ordenamento do território e a outras políticas setoriais, conforme a Constituição prevê ao referir que, "Incumbe ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais: articular a política cultural e as demais políticas

[91] Neste mesmo sentido desenha-se na Agenda Europeia para a Cultura, documento emanado pela Comissão Europeia no ano de 2018 com o intuito de ser um meio de orientação a ter em conta pelos Estados membros nas suas políticas culturais. No trabalho desenvolvido por Edson Capoano e Daniel Noversa (2021), extraem do documento a palavra "educação" de forma "regular", o que traduz que a educação para a União Europeia é uma "âncora" que permitirá atingir os objetivos configurados como estratégicos no desenvolvimento da cultura europeia. (Capoano & Noversa, 2021, pp. 146-147) Estes autores, associando a Nova Agenda Europeia para a Cultura às boas práticas em Portugal através do "levantamento de 45 boas práticas no período entre setembro e dezembro de 2019", concluem que a educação é uma área onde o Governo de Portugal aposta através da promoção da educação pela cultura. Concluem ainda os autores que a "educação" "tem uma função agregadora e de área fundamental na definição e desenvolvimento estratégico de uma política cultural". Por fim, associando a prevalência das palavras "ação" e educação", concluem que "há uma forte tendência de uma atividade de índole educacional" (Capoano & Noversa, 2021, pp. 149-151).

sectorais" (art. 78°, n° 2 al. e)) e que foi transposta para a atual Lei de Bases de Proteção do Património e legislação de desenvolvimento.

A proteção do património cultural não pode representar a cristalização dos espaços e a resistência à sua mudança, urbana, social, ao desenvolvimento económico e cultural, pelo que, é necessário adaptar e adequar as funções do património cultural existente às necessidades e exigências da vida atual, deixando-se de lado as políticas de preservação clássicas herdadas do período da criação das teorias do património, que olhavam o património cultural como algo a preservar de forma íntegra e sem qualquer valorização ou dinamização/utilização no presente[92].

Tendo por base a relação entre ordenamento jurídico e a comunidade que o produz, partindo da primeira Lei de Bases do Património Cultural que remonta a 1985, melhor se determinará o que se entende por património cultural face ao direito português. A designada primeira Lei de Bases do Património Cultural português teve a sua origem na Constituição da República Portuguesa de 1976, com a sua primeira revisão, em 1982.

A menção ao património cultural, na Constituição de 1976, encontrava-se num único e austero artigo, com a epígrafe "Património cultural" e em cujo corpo do artigo se pode ler: "o Estado tem a obrigação de preservar, defender e valorizar o património cultural do povo português" (art. 78º). Na redação do texto constitucional de 1976, o legislador entendia o património cultural à luz das teorias clássicas de património cultural, herdado da revolução francesa, isto porque, no art. 66º, com a epígrafe "Ambiente e qualidade de vida", atribuía ao Estado o ónus de garantir a "todos o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (...)" (nº 1), passando essa garantia pela "preservação de valores culturais de interesse histórico e artístico" (nº2, al. d)).

O tema Património Cultural insere-se no título destinado aos direitos económicos, sociais e culturais. Pela sua estrutura, enunciando-se o direito, segue-se a enunciação das obrigações (ou incumbências) do Estado no sentido de realizar aquele direito. Entre outras obrigações, ao Estado cabia "c) (...) classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico".

[92] (Choay, A Alegoria do Património, 2000, p. 219) refere a reutilização, como forma de reintegração de um edifício a um uso normal permite a sua valorização. Contudo esse uso deve ser devidamente planeado e gerido.

Com a primeira revisão constitucional e já vinculado internacionalmente por Cartas e Convenções internacionais, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos[93], a defesa e valorização do património cultural passou a ser uma tarefa fundamental do Estado. Ao Estado compete: "proteger e valorizar o património cultural do povo português (...)" (al. e), do art. 9º), incumbindo-lhe "promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum" (art. 78º, nº 2, al. c)). Com a revisão constitucional de 1982, esta disposição aparece com um conteúdo mais alargado e adequado às normas de Direito Internacional para o património cultural[94].

Para (Canotilho & Moreira, 1993, pp. 94-95), o património cultural português é um dos elementos que caracterizam a República Portuguesa enquanto comunidade política com uma identidade cultural historicamente formada. Por esse motivo, constitui uma obrigação do Estado promover a defesa do património cultural, por via da sua salvaguarda e valorização, constituindo este património a herança cultural portuguesa e o que caracteriza os portugueses enquanto povo e nação. Dentro desta perspetiva de interpretação, os elementos que constituem o património cultural do povo português são indispensáveis para a ligação do povo ao seu território e à sua cultura, aquém e além território nacional.

A Lei Fundamental, nesta primeira revisão, já estabelece a cultura e os direitos culturais de forma diferente. Conforme se referiu, elege a proteção e valorização do património cultural como a tarefa fundamental do Estado, reservando um capítulo específico aos direitos e deveres culturais. No âmbito da política cultural do Estado, desenha-se uma articulação com "(...) as demais políticas setoriais.". O art. 9º, al. e) da CRP define como políticas setoriais "(..) natureza e o ambiente, (...) ordenamento do território" e ainda na al. f) "(...) promover a difusão internacional da língua portuguesa" e na al. g) "(...) promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional (...)."

Embora o princípio da tutela esteja subjacente à salvaguarda e valorização do património cultural, o legislador constitucional entendeu repartir o ónus de "preservar, defender e valorizar o património cultural" (art. 78º, nº 1º) por todos os indivíduos, estejam eles organizados ou não. Refletindo-se, mais uma vez, nesta disposição, as normas de Direito Internacional do Património Cultural.

---

[93] Publicada em Portugal, no Diário da República, I Série A, n.º 57/78, de 9 de março de 1978. Nesse mesmo ano, foi aprovado para ratificação a Lei n.º 45/78, de 11 de Julho, publicada no Diário da República, I Série A, n.º 157/78, que vincula Portugal ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado e aberto a assinatura a 16 de Dezembro de 1966 e a Convenção para a Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 236/78 (retificada por Declaração da Assembleia da República publicada no Diário da República, I Série, n.º 286/78, de 14 de Dezembro).

[94] A propósito do ponto Capítulo II, 2.2, já se demonstrou que o direito ao património cultural é um direito com carácter universal, porque é um direito de todos a certas prestações de carácter cultural.

O Direito do Património Cultural, tal como o Direito do Ambiente e o Direito do Urbanismo (Correia F. A., 2012, p. 100) é, desde 1982, garantido constitucionalmente por força do art. 9º e art. 66º. Tal como referem (Canotilho & Moreira, 1984), o Estado tem como tarefa pugnar por um conjunto de bens jurídicos como ambiente, património cultural e território, constituindo um direito positivo. Isto é, ao Estado cabe a tarefa de criar estruturas que garantam a efetividade destes direitos com vista à melhoria de qualidade de vida de todos os portugueses.

A Constituição prevê que esse direito é, em simultâneo, um direito positivo e negativo, na medida em que se impõe ao Estado e a terceiros uma abstenção ou um *non facere*, isto é, atuações que possam prejudicar o ambiente, o património cultural e o ordenamento do território. Impõe-se, quer ao Estado, quer aos restantes organismos, quer aos particulares, que respeitem estes direitos enquanto direitos fundamentais, criando uma tutela penal para eventuais atuações ou omissões que abalem os valores jurídicos inseridos nestes direitos contemporâneos.

Enquanto direito positivo, confia-se ao Estado um conjunto de obrigações relativamente a estes direitos. Nas palavras de Gomes Canotilho e Vital Moreira, esta obrigação traduz-se em determinadas prestações "cujo cumprimento configura, entre outras coisas, situações de omissão institucional, desencadeador de mecanismos de controlo de inconstitucionalidade por omissão" (Canotilho & Moreira, 1984, p. 343), conforme dispõe o art. 283º da CRP.

Ao contrário do que se exige do Estado quanto aos outros direitos sociais, em que se pede que concretize o que ainda não existe, mas que é necessário, nesta tarefa estadual, com vista à realização destes novos direitos, ambiente, património cultural e ordenamento do território, espera-se que este garanta o que "ainda existe e recuperar o que, por ação do estado ou de terceiros, deixou de existir" (Canotilho & Moreira, 1984, p. 349). Nesta matéria, impõe-se ao Estado que preserve os espaços naturais de maior valor, ordene o espaço territorial, intervenha em espaços ambientalmente degradados, classifique e proteja paisagens e sítios, para garantir a preservação da natureza e dos valores culturais[95].

Na sua dimensão negativa ou direito negativo, o Direito do património cultural pode ser considerado "um dos «direitos fundamentais de natureza análoga», a que se refere o art. 17.º, sendo-lhe, portanto, aplicável o regime constitucional específico dos «direitos, liberdades e garantias»" (Canotilho & Moreira, 1984, p. 349). A concretização da dimensão negativa, e de acordo com o art. 78º, nº 2º, al. c), implica que o Estado terá de inventariar, classificar, recolher, bem como definir um regime

[95] Esta atribuição do Estado ganhou destaque pela inserção destes direitos nas tarefas fundamentais do Estado, no já citado art. 9º da Constituição, na redação dada pela revisão de 1982.

de conservação e de fruição coletiva. Tendo um significado especial, na medida em que a proteção e valorização do património cultural constitui uma tarefa fundamental do Estado (art. 9º al. e)) e representa a salvaguarda e valorização do testemunho "da identidade cultural comum" (artº78 nº2, al. c) contribuindo para o enriquecimento da herança cultural portuguesa.

Esta obrigação constitucional de defesa e, em simultâneo, o dever imposto aos cidadãos, legitima o Estado na limitação do direito de utilização e disposição do direito de propriedade privada de bens com valor cultural, determinando-se, nestes casos, um regime especial de conservação, alienação e fruição, conforme prevê a LBPC.

Após esta inserção do património cultural no Direito, surge a necessidade de fazer uma primeira tentativa de criar uma noção jurídica para o património cultural, atendendo ao valor jurídico do bem que se visa proteger. Entre as possíveis definições de património cultural encontradas na doutrina e na legislação, que visam abordar a natureza jurídica dos bens culturais, que constituem o património cultural português, cabe selecionar uma delas com o objetivo de a ciência jurídica contribuir de forma efetiva para a tutela do bem jurídico que carece de proteção. Nesta tarefa de seleção optamos por identificar duas conceções extraídas de normas jurídicas. Esta opção recaiu sobre as conceções jurídicas que definem o património cultural, quer em sentido restrito, quer em sentido amplo. Têm em comum o facto de caracterizarem o património cultural com valores de cultura e civilização, numa oposição ao património que não tem intervenção humana na sua existência, isto é, ao património natural.

A primeira definição é extraída da Lei nº 13/85 de 6 de julho, primeira Lei de Base do património cultural que optou por uma norma com conteúdo exemplificativo, que ao identificar os bens que podem integrar o património cultural, nos permite uma aproximação ao conceito.

> O património cultural português é constituído por todos os bens materiais e imateriais que, pelo seu reconhecido valor próprio, devam ser considerados como de interesse relevante para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo. (art.1º)

Contudo, a CRP adota a noção alargada de património cultural, incluindo no conceito o património natural[96] e, também defendida por alguns autores, como é o caso de Ferreira de Almeida (1993). Aliás, a primeira Lei de Base do Ambiente aprovada pela Lei nº11/87 de 7 de abril, no seu art. 4º, refere na

[96] "(...) c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;".

sua epigrafe os "objectivos e medidas", descrevendo como um dos objetivos, "a existência de um ambiente propício (...) ao bem estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhoria qualidade de vida". Tais objetivos implicam que se criem medidas "que visem", segundo a alínea k), "O reforço das acções e medidas de defesa e recuperação do património cultural, quer natural, quer construído".

Por isso, a par destas conceções, a atual Lei de Base do Património Cultural, aprovada pela Lei nº 107/01, de 8 de setembro, no seu art. 12º, com a epígrafe "Finalidades da protecção e valorização do património cultural", refere que a tarefa da proteção do património cultural visa, entre outras: a promoção do "bem-estar social e económico e o desenvolvimento regional e local;" e ainda a defesa da "qualidade ambiental e paisagística". O que é indicativo do sentido unitário do conceito do património cultural e natural, em consequência, direciona para uma política pública do património cultural, que aborde a noção em sentido amplo.

A primeira tarefa é compreender se o nosso legislador pretendeu defender a visão ampla de património cultural ou, pelo contrário, abraçou a visão restrita defendida pela Comissão que elaborou o Relatório Intercalar (Ministério da Cultura, 1998)[97]. Para melhor se concluir por uma ou outra perspetiva, que muito importa ao intérprete, teremos de procurar, nos estudos prévios à elaboração da lei, qual a intenção do legislador. É através dos princípios que estiveram na construção das Leis do Património Cultural – Lei nº 13/85, de 6 de julho e sobretudo na Lei 107/2001, de 8 de setembro - que podemos encontrar uma primeira resposta, sendo ainda necessário articular o pensamento do legislador português com as fontes de Direito Internacional do Património Cultural, onde se inspirou, e às quais o Estado Português está vinculado.

Começando pela Lei nº13/85 de 6 de julho, esta representa um esforço do legislador em sistematizar, num único texto legal, regras que se encontravam dispersas por atos de natureza diferenciada, que foram sendo criados sucessivamente ao longo do tempo. Esta sucessão temporal ocorreu, sobretudo, devido à necessidade de se criar regras e condutas a seguir em matéria de património cultural, corporizando a tarefa fundamental do Estado, a que alude a Constituição no seu art. 9º, ultrapassando a conceção passiva de defesa dos bens culturais. Isto é, respondendo à necessidade de "promover a salvaguarda e valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum" (art. 78º). Entendendo-se por conceção passiva, o facto de a legislação sobre

[97] Na elaboração do Relatório Intercalar (Ministério da Cultura, 1998, pp. 134-142), na sua reunião de 3 de abril de 1997, a Comissão nomeada debateu amplamente o conceito de património cultural, ocorrendo dúvidas e divergências entre os seus elementos quanto à adoção do conceito de património cultural em sentido restrito ou em sentido amplo (RI, p.4), tendo optado, por fim, por sugerir ao legislador a conceção de património cultural em sentido restrito.

o património cultural ser dispersa e descoordenada, esta última por força das competências da Administração Pública em matéria de património cultural, em que ocorria uma certa confusão e dispersão por diferentes departamentos da Administração Central do Estado. No que diz respeito às relações entre a Administração Central e as autarquias ou as regiões autónomas, estavam imbuídas de uma grande complexidade e mesmo vazias de atribuições quanto às competências. Além de não se encontrar, de forma visível, uma política pública para o setor do património cultural.

Era visível a intervenção pouco eficaz do Direito no património cultural e, quando ele era chamado a regular, as suas intervenções não refletiam as preocupações sociais e ideológicas, e até mesmo políticas, da época, a Lei nº13/85, de 6 de julho pretendeu dar coerência ao sistema e efetividade à proteção do património cultural[98].

Na realidade, a Lei nº13/85, de 6 de julho, tirando diferenças pontuais, teve a sua principal fonte no trabalho do designado "anteprojeto", a que alude o relatório acima referido, da lavra do grupo de técnicos do então IPPC. Esta Lei surge no ordenamento jurídico português logo após a assinatura do tratado de adesão de Portugal à então designada CEE. Nas palavras do Deputado Gomes de Pinho (1984), subscritor do projeto:

> Estamos aqui a apresentar uma lei quadro ou lei de bases. Não a consideramos, obviamente, uma obra perfeita. (...). Embora tratando-se de uma lei de bases, não quisemos que a lei ficasse pelo mero enunciado de normas programáticas que facilmente mereceriam o acordo geral mas que pouco alterariam a realidade. Tentámos um compromisso entre os princípios e as soluções deixando uma ampla margem ao Governo preencher no exercício da sua competência própria (Assembleia da República, 1984)[99].

Numa análise mais completa das palavras do Deputado Gomes de Pinho, decorre que esta Lei não é apenas constituída por princípios fundamentais. Há nela disposições cuja referência para organismos é direta, descrevendo-se as funções desses organismos de tal forma pormenorizada, idêntica à natureza das normas de natureza regulamentar, e não integra matéria de reserva absoluta da Assembleia da República. Face à conceção adotada pela doutrina acerca do conceito de lei de bases,

---

[98] Para a elaboração do seu texto muito contribuiu o relatório remetido ao Secretário de Estado da Cultura pela então Presidente do Instituto Português do Património Cultural, em que faz referência à necessidade de atualizar "os critérios de classificação" e estabelecer uma "visão integrada do património cultural". Nesse mesmo relatório faz-se referência às "orientações do Conselho da Europa e da UNESCO, proporcionando uma "protecção mais preventiva e participativa do que repressiva e unilateral".

[99] Diário da Assembleia da República, I Série, nº 72, III Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, Reunião Plenária de 7 de fevereiro de 1984 (https://demo.cratica.org/sessoes/1984/02/07/).

esta seria uma "lei mista". Por essa razão foi possível fazer alterações orgânicas em 1992 e 1994, respetivamente pelo Decreto-Lei nº 106-F/92 de 1 de junho e Decreto-Lei nº 316/94 de 24 de janeiro (Assembleia da República, 1984)[100].

A questão normativa de que padecia a Lei nº13/85, de 6 de julho, dado o seu carácter misto, levou a que na prática, pelo menos em matéria de regime e critérios de proteção, se continuasse a aplicar legislação anterior, que supostamente se encontraria revogada por força do art. 62º da citada Lei. No mais, o Governo nunca promoveu a criação da legislação de desenvolvimento e publicação indispensável, apesar de lhe ter sido conferido um prazo de 180 dias (art. 61º) da Lei.

No plano geral, a Lei nº13/85, de 6 de julho, mostra uma prevalência do interesse público do património cultural em detrimento do interesse privado[101], o que remete para a sua função social, conforme prescrito na própria Constituição da República Portuguesa.

Quanto ao instituto da classificação a que a Lei alude, este estava reservado apenas para aqueles elementos que, dadas as suas características incomparáveis, permitem criar um ónus sobre eles, no caso de estes pertencerem à propriedade privada. Designadamente, a insusceptibilidade de aquisição por usucapião; o direito de preferência na sua alienação ou dação em pagamento; no caso dos bens móveis, a interdição da sua exportação e ainda a possibilidade de esses bens virem a ser expropriados em certas circunstâncias. Sendo o seu regime jurídico comum, quer para os bens imóveis, quer para os bens móveis, era muitas vezes desadequada e desajustada a aplicação do regime dos imóveis aos bens móveis, designadamente quanto à sua exportação ilícita.

No que diz respeito às categorias patrimoniais, o legislador nacional optou por adotar na Lei nº13/85, de 6 de julho, o conteúdo das normas jurídicas internacionais que já tinham entrado para a ordem jurídica interna, como a Convenção de Paris (UNESCO, 1972), isto é, adotou as categorias de monumentos, conjuntos e sítios[102].

---

[100] A Comissão criada para a elaboração do Relatório Intercalar, designa a Lei nº13/85, de 6 de julho, de Código do Património Cultural Português, por entender que a Assembleia da República ao legislar acerca da matéria foi mais além do disposto no art. 165º, nº1 da Constituição. Esta teoria sai abalada, uma vez que, as disposições que consubstanciam princípios fundamentais não se encontram devidamente regulados, remetendo para a legislação de desenvolvimento. Isto é, há uma inexequibilidade desses princípios caso não ocorra a legislação de desenvolvimento, para onde a própria lei remete nas suas disposições finais.

[101] Nas palavras proferidas pelo Deputado Gomes de Pinho "Reforçam-se por um lado os poderes da intervenção do Estado, numa matéria em que o interesse público tem por norma de se sobrepor aos interesses meramente individuais, e em que a complexidade técnica é crescente" (Cf. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 72, III Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, Reunião Plenária de 7 de fevereiro de 1984).

[102] Palavras proferidas pelo Deputado Gomes de Pinho no debate parlamentar daquela que viria a ser a Lei nº 13/85, de 6 de julho: "Alteram-se os critérios de classificação adoptando os conceitos propostos pela UNESCO e reconhecidos pelo Conselho da Europa, que traduzem uma visão mais integrada do património cultural, e postulam e sua reintegração no tecido urbano, nos espaços naturais" (Cf. Diário da Assembleia da República, I Série, nº 72, III Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, Reunião Plenária de 7 de fevereiro de 1984).

A Lei nº 13/85 teve ainda o mérito de acabar com a conceção redutora e material do património cultural, ao definir como bens culturais, que integrariam o património cultural, os bens materiais e imateriais, alargando a proteção legal ao património intangível, conforme dispõe o art. 1º, desde que seja reconhecido valor a esses bens, medido pelo seu interesse relevante "para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo".

Quanto à tutela e regime, esta Lei não fazia qualquer referência objetiva aos pressupostos do ato de classificação, o que obrigava ao recurso a legislação já revogada e às próprias leis orgânicas dos Institutos. Ainda do ponto de vista do regime da tutela da proteção, a Lei nº 13/85, de 6 de julho, só dispunha de um nível de proteção, a classificação (art. 7º), à qual atribuía consequências jurídicas (art. 10º) quando, na verdade, apontava para três instrumentos legais de proteção no seu art. 4º.

Acresce que, na Lei do Património não se previa a repartição de competências entre a Administração Central, regional e local em matéria de responsabilidade na proteção e valorização do património cultural regional e administração local. Apenas previa que um bem imóvel, caso não merecesse classificação como de interesse nacional ou público, poderia sempre ser classificado como de interesse regional ou com valor concelhio. Contudo, não esclarecia nem tinha qualquer normativo que dispusesse acerca da repartição de responsabilidades financeiras e técnicas relativas à salvaguarda dos imóveis. Além disso, dada a lacuna quanto à classificação com valor concelhio, aplicava-se o regime da Lei nº 2032, de 11 de junho de 1949[103], sendo da competência da Administração Central a sua classificação.

Como consequência, era generalizado o desinteresse do poder das regiões autónomas ou das autarquias locais em proceder à proteção legal do património que se encontrava na sua área geográfica. Esse desinteresse decorria, não do valor cultural do bem, mas pelo facto de estes níveis da administração não disporem de capacidade financeira para a valorização e salvaguarda dos bens culturais que ficariam sob a sua responsabilidade.

Quanto à efetiva aplicação do regime de classificação aos bens com valor internacional a Lei nº13/85, de 6 de julho, mostra a incongruência, uma vez que estabelece que todos os bens, independentemente de serem móveis ou imóveis, podiam ser classificados com "valor internacional". Ao estabelecer-se as diferentes categorias de classificação, o art. 7º, nº2, dispunha:

[103] A Lei nº 2032, de 11 de junho de 1949, promulga disposições sobre a proteção e conservação de todos os elementos ou conjuntos de valor arqueológico, histórico, artístico ou paisagístico concelhios, criando a categoria dos valores concelhios.

> Os bens imóveis podem ser classificados como monumento, conjunto e sítio, eventualmente agrupáveis em categorias, nos termos que forem regulamentados, e os móveis, unitária ou conjuntamente, como de valor cultural, podendo ainda todos os bens ser classificados como de valor local, valor regional, valor nacional ou valor internacional.

O art. 10º, nº1 da Lei nº13/85 dispunha que só mereciam proteção legal os bens com "relevante valor cultural". Cabendo ao Instituto Português do Património Cultural, adiante IPPC, no âmbito das competências que lhe foram fixadas, estabelecer os "critérios genéricos para a seleção dos imóveis a classificar" (nº3). Competia ao Ministério da Cultura a classificação dos bens culturais, à exceção dos bens com valor regional ou concelhio, legitimando-o assim a classificar os bens culturais dotados de valor internacional, quando, na verdade, o valor internacional é da competência exclusiva da UNESCO. Ora, pela aplicação literal da lei, caberia ao Ministério da Cultura classificar bens, servindo-se para o efeito dos critérios genéricos emanados do organismo que ele próprio tutelava, por via da sua lei orgânica.

Esta disposição da Lei, quanto à classificação com valor internacional, só se justifica porque o art. 7º, já acima citado, teve a sua inspiração na Convenção da Paris (UNESCO, 1972), subscrita pelo Estado português, precisamente no ano da aprovação da Lei. O legislador teve a intenção de fazer constar da Lei a disposição internacional que concebia a classificação com valor internacional de um conjunto de bens, que dadas as suas características, tinham valor demonstrativo da passagem do ser humano pela terra, acabando essa intenção convertida numa norma pouco feliz, dado não fazer sentido inserir numa norma jurídica de direito interno, princípios que estão na base de acordos internacionais.

Em matéria de património imaterial, apesar de o conceito jurídico vertido no art. 1º da Lei nº13/85, de 6 de julho contemplar esta tipologia de bens, admitindo a Lei a sua divisão, não estabelecia qualquer definição legal, nem delimitava o seu objeto de proteção através da identificação dos bens que devem ficar sujeitos aos instrumentos da política do património cultural, limitando-se a remeter para outros instrumentos de proteção legal, sem que decorresse do art. 43º qualquer conceito de registo ou levantamento. Esta omissão permitia que se fosse buscar ao Decreto 20985 de 1932, de 7 de março[104], supostamente revogado, o "inventário de móveis e imóveis", como forma de suprir a lacuna deixada na Lei de Bases quanto ao conceito de registo.

Foram ainda identificadas outras omissões na Lei nº13/85, de 6 de julho, designadamente a insuficiência de regime jurídico no que concerne a princípios, instrumentos e medidas de planeamento,

[104] O Decreto nº20:985, de 7 de março de 1932, reorganiza os Serviços de Belas Artes, conferindo-lhes competência para preservar e proteger as obras de arte e peças arqueológicas.

programação, coordenação e inspeção. Como também a insuficiência e desconformidade com a Constituição, no que diz respeito à cooperação institucional, designadamente quanto à articulação, integração e valorização do património de proximidade e dos conjuntos rurais e urbanos. Sendo ainda detetado o desaproveitamento e falta de mobilização de instrumentos de gestão territorial já existentes, como os Planos de Ordenamento do Território, a classificação como Património da Humanidade ou mesmo a delimitação dos centros históricos.

Apesar da inoperacionalidade demonstrada pela Lei nº 13/85, de 6 de julho, esta vigorou no nosso ordenamento jurídico durante cerca de quinze anos, enquanto Lei de Bases do Património Cultural Português.

2.3.1. A conceção jurídica de património cultural em Portugal com a entrada no século XXI

A Lei nº13/85, de 6 de julho acabou por ser desajustada ao desenvolvimento conceitual que se foi adotando ao nível internacional, designadamente ao nível de instâncias com competência reconhecida em matéria de património cultural, como a UNESCO, ICOMOS, Conselho da Europa e União Europeia. Esta necessidade de adequar as normas jurídicas ao Direito Internacional, obrigou o direito a regular esta realidade política em matéria de património cultural, de forma a refletir as obrigações a que o Estado Português estava vinculado, por força de Tratados e Convenções Internacionais transpostos para a ordem jurídica interna e inexequíveis face à legislação que, então, estava em vigor.

Estavam reunidas as condições para se conceber uma nova lei para o património cultural. Esta deveria alargar o seu conceito ao fator identitário representativo das vivências sociais e contemplar a proteção das criações contemporâneas, cuja produção deriva de criações do passado e nas quais se acrescentam valores. Valores esses, provenientes de novas mentalidades ou de evoluções tecnológicas, produzindo alterações quer na forma, quer no valor dos bens que nos foram legados. Refletindo a nova lei, a forma diferente como se pensa, protege e valoriza o património cultural.

Do ponto de vista jurídico, a Comissão nomeada para elaborar um relatório[105], a que se chamou intercalar, com vista a propor uma nova Lei de Bases para o Património Cultural, começa por desenhar o conceito de património cultural assente em três pilares.

[105] A Comissão era composta pelo presidente e por sete membros: a presidência competia ao Prof. Doutor José Manuel Ribeiro Sérvulo Correia e os restantes membros estavam distribuídos da seguinte forma: um representante do MC, um representante do IPPAR; um representante do Instituto Arquivos Nacional/Torre do Tombo, um representante do IPM, um representante da Biblioteca Nacional e os juristas: José Alberto de Melo Alexandrino e Lourenço Vilhena de Freitas. (Despacho nº 113/96, de 10 de dezembro).

As representatividades das vivências sociais são refletidas no património cultural, logo essas vivências são dinâmicas, o que obriga à permanente alteração do que se entende por identidade cultural. Isto é, o processo de patrimonialização é um processo ilimitado e inacabado, no tempo e no espaço. A sociedade vai mudando e, à medida que ocorrem essas mutações, vai olhando, de forma diferente, o seu legado. Paralelamente, pesa a forma como esses bens devem ser valorizados e fruídos. Além disso, o conceito jurídico de património cultural também terá de assentar na definição de cultura – a própria definição de cultura tem carácter dinâmico uma vez que também ela está em constante construção.

Por outro lado, na viragem do século, ocorreu uma mudança de paradigma quanto à relação entre o ser humano e o poder, surgindo, ainda, novos conhecimentos quanto à forma de organizar a preservação, valorização e enquadramento institucional do património cultural. Apesar disso, a Comissão optou por propor um conceito restrito de Património Cultural, fundamentando a sua opção no facto de o próprio legislador assim o pretender, ao criar a uma Lei de Bases para o Património Cultural e uma Lei de Bases para o Ambiente.

Esta proposta restrita de património cultural desvia-se do Direito Internacional do Património Cultural e até da conceção adotada pela União Europeia acerca do património cultural, além de fazer um desvio à conceção constitucional inserida no art. 9º al. e), que apontava para uma conceção ampla de património cultural "Proteger e valorizar o património cultural do povo português. Defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar o correto ordenamento do território", como sendo um único direito de todos, na medida em que, com esta tarefa, o Estado assegurará a melhoria de qualidade de vida. Como também define a epígrafe do art. 66º da CRP, onde o legislador estabelece os objetivos a ter em conta pelo Estado para assegurar essa melhor qualidade de vida e que, em matéria ambiental, natural e do património cultural, devem ser criadas medidas que passem por "(...), classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico" (alínea c)). E ainda, nos termos da colaboração com as entidades locais, refere a alínea d) do citado artigo, que cabe ao Estado "Promover (...) a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente (...) e da proteção das zonas históricas".

Na verdade, o art. 78º da CRP insere no direito à fruição cultural, a defesa e valorização do património cultural, referindo o nº2 daquela disposição que, cabe ao Estado, em primeiro lugar, e aos restantes agentes culturais, "promover a salvaguarda e a valorização do património cultural". Como também, a norma do art. 73º, refere que, para a prossecução do princípio da democratização da cultura,

o Estado deverá ter a colaboração e deverá incentivar "(...) as associações de defesa do património cultural, (...) e outros agentes culturais" (nº3).

Foi intenção da Comissão, criada para propor uma nova lei de bases para o património cultural, a separação do setor do património cultural dos setores das políticas, ambiental e de ordenamento do território[106]. Contudo, esta separação acaba por ser meramente aparente, senão vejamos: o nº 2, al e) do art. 78º da CRP determina que o desenvolvimento desta tarefa de salvaguarda e valorização do património cultural deverá ser articulada com as demais políticas setoriais, extraindo-se, desta norma, a necessidade de uma conjugação de políticas em matéria de património cultural, ambiental e ordenamento do território, cumprindo-se assim, no plano normativo, o disposto no art. 9º, al. e) da CRP. Além disso, a própria LBPC insere em diversos dos seus preceitos o património natural.

Ainda nesta linha de defesa da conceção ampla de património cultural em sentido jurídico, a Constituição Portuguesa elege o património cultural, o ambiente e o ordenamento do território, a direitos sociais e culturais, o que reforça a possibilidade de inserir ambiente, paisagem e ordenamento do território na conceção jurídica de património cultural. Dentro deste espírito da Lei Constitucional, no capítulo dedicado aos direitos, liberdades e garantias de participação política, o legislador, no mesmo alinhamento já adotado no art. 66º, confere na alínea a) do nº3 do art. 52º, o direito à ação popular para "promover (...) a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural". Colocando uma efetiva tutela jurídica destes direitos à disposição dos cidadãos, a que se designa de interesses difusos[107]. Manifestando-se desta forma a vontade do legislador constitucional[108], ainda que inspirado na Convenção de Paris, de 1972, de que o legislador ordinário adotasse um conceito amplo de património cultural, o que de facto ocorreu em 2001, apesar de não ser esta a vontade manifestada pela Comissão.

É certo que, ao se interpretar a Lei numa perspetiva ampla de património cultural, onde se insere o ambiente e o ordenamento do território, poder-se-á estar a fazer um desvio do pensamento preconizado pela Comissão que elaborou e propôs a nova LBPC, mas isso não significa que tenha sido essa a vontade acolhida pelo legislador ao aprovar a Lei. Na verdade, podemos interpretar o normativo no sentido de que o património cultural, do ponto de vista jurídico, abrange, no quadro dos bens culturais a que a Lei

[106] Transmitindo uma visão purista do conceito de património cultural, já tratada acima por referência a Carla Amado Gomos.

[107] O conceito de interesse difuso tem assento constitucional (art. 52º da CRP) e pode ser enquadrada no que Gomes Canotilho e Vital Moreira chamam de «conceitos primeiramente constitucionais», isto é, "conceitos que, não obstante a sua utilização e definição a nível infraconstitucional, devem ser preenchidos em primeiro lugar através da análise do seu sentido na Constituição" (Canotilho & Moreira, 1993, p. 54).

[108] Neste mesmo sentido, o art. 165º, nº 1 al. g) da CRP, a propósito da exclusiva competência da Assembleia da República, insere num único normativo a matéria património cultural e ambiente ao definir, que "É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo: "(...) Bases do sistema de protecção da natureza, do equilíbrio ecológico e do património cultural;".

alude, os bens puramente imateriais. Nesse caso, o sentido amplo dado ao conceito de património cultural será o de integrarem, naquele conceito, os bens culturais constituídos por imóveis e móveis, como também o suporte físico e específico de bens imateriais (art. 14º, nºs 1 e 2)[109] que necessitam, também, de uma tutela própria e uniforme, e não apenas a tutela do património natural.

Quanto à natureza jurídica do Direito do património cultural, é multifacetada e compósita. Traduz-se numa tarefa fundamental do Estado, em que se requer que este empenhe, nesta prossecução, todas as suas funções: função política; a função legislativa e a função jurisdicional. Compósita, porque se encontra ligado a setores afins, como o ambiente, a natureza e o ordenamento do território. Assim, a natureza jurídica do Direito do património cultural acaba por ser um instrumento e um pressuposto dos direitos fundamentais e de outros valores primários, como o direito de participação e intervenção política e da liberdade de expressão e de criação intelectual, artística e científica e, por isso, ao serviço da identidade nacional, tornado "elemento vivificador da identidade cultural comum" (art. 78º, nº 2, al. c) *in fine*).

Dada a complexidade da sua natureza jurídica, o património cultural é constituído por um conjunto de bens e manifestações culturais, submetidos a um regime de direito público, o que significa que a ciência jurídica, ao ser chamado a estabelecer as regras jurídicas que compõe a definição de património cultural, destinou-as a garantir a fruição do património cultural, não só no presente, mas também no futuro. Devendo interpretar-se o sentido de *"*património cultural português*"* numa dimensão: passado, presente e futuro.

Do ponto de vista jurídico, o objetivo da proteção do património cultural é assegurar que os bens e manifestações culturais não só não se percam para o conjunto dos cidadãos, como que os bens e manifestações que o constituam, possam ser fruídos. Para que se concretize esse objetivo, estabelecem-se formulações jurídicas que tendem ao equilíbrio entre a satisfação do direito fundamental à cultura, como o direito privado de propriedade, nos casos em que os titulares dos bens culturais sejam pessoas jurídicas de direito privado.

Quando o direito é chamado a organizar o conjunto heterogéneo de realidades do mundo social e humano que constitui o património cultural, fá-lo de acordo com uma determinada racionalidade, isto é, organiza-o dentro de um contexto, de um regime jurídico específico, em que se poderá valorar mais uma,

[109] Nos termos do disposto neste normativo, os bens culturais além de se integrarem no conceito de património cultural previsto nos nºs 1, 3 e 5, terão de refletir valor de "civilização ou de cultura". E, o próprio legislador, permite que o regime da Lei de Bases do Património Cultural se aplique aos "bens naturais, ambientais paisagísticos (...)", na medida em que não contrarie e se adeque aos "respetivos regimes".

ou outra categoria jurídica como: "valor intrínseco do bem", ao "interesse público" e à "aptidão para a efetividade das necessidades culturais".

Num discurso o, então, deputado Vital Moreira, demonstra os defeitos do sistema jurídico de proteção (que se entende ainda ser atual à luz da Lei nº107/01), por não ter disposições jurídicas que reflitam a conceção de proteção e fruição do património cultural inspirados na lei constitucional, que reflitam valores de participação e descentralização[110].

É unanimemente aceite, quer pela tradição legislativa nacional, quer pela doutrina, quer mesmo pela sociedade em geral, que a ideia de património cultural tem uma ligação às manifestações culturais que são visíveis em bens materiais, permitindo que estes bens sejam passíveis de registo e sejam suscetíveis de transitar geracionalmente, através de testemunhos tangíveis, ainda que ganhem um valor económico nas transações sociais. Fazem ainda parte do património cultural, um conjunto de bens não suscetíveis de materialização permanente, como os valores linguísticos, etnográficos e etnológicos, também eles envolvendo criação cultural, porque emanados do espírito humano. Além destes bens, é ainda possível, dentro do património cultural, encontrar bens que não fazendo parte do grupo dos bens tangíveis, também não fazem parte dos bens intangíveis, mas que carecem de ser protegidos, enquanto testemunhos com valor de civilização e cultura, dado o seu "interesse cultural relevante". É o caso do património tradicional, onde se incluem as artes performativas, que se esgotam na sua execução, cabendo ao direito dar especial atenção a estes bens, de forma a consagrar preceitos orientadores, ainda que não permitam a sua fruição dentro do contexto no qual foram criados, e fora da função para a qual foram concebidos – o que só aconteceu com a aprovação do Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, revogado, entretanto pelo Decreto-Lei nº 148/2015, de 4 de agosto.

Nos termos do artº. 2º da LBPC, faz ainda parte do conceito jurídico de património cultural a definição de nação, entendida como legado que se visa preservar e defender e como elemento que se afirma na sua forma dinâmica de se representar em si, para si e em relação às outras nações. No seu conjunto, a nação caracteriza-se por ser constituída por bens e manifestações que permitem o conhecimento e compreensão do seu contexto cultural. O bem ou manifestação cultural só é relevante se for possível a sua contextualização de tempo e lugar. O interesse objetivo desse bem ou manifestação é a garantia da eficácia na definição de um quadro jurídico da sua proteção. Não se pretende, juridicamente, proteger o bem enquanto tal, o bem apenas será protegido pelo seu valor objetivo, isto é,

[110] "(...) É de meios, é de pessoal, é de instalações, é de técnicos, é enfim, de dinheiro e é, sobretudo, de sensibilização e de mobilização popular de que carecemos para defender o património cultural", Debate Parlamentar 4ª sessão Legislativa (1980), Diário da Assembleia da República, nº 63, série 1 de 1980/06/06 (p. 2896).

pelo significado ou pelo que representa para o conhecimento cultural da nação. Por isso, também este conhecimento é, por si só, de interesse cultural.

Para efeitos de proteção jurídica dos bens culturais terá a ciência jurídica que olhar para o alargamento do campo do interesse, que poderá não ficar confinado a uma localidade, região ou país. Esse interesse poderá ser encurtado ao valor vicinal, como poderá ser alargado ao valor supranacional, internacional ou mesmo universal. Este interesse objetivo será o elemento comum presente em todos os bens que integram o património cultural. Este interesse consistirá no valor de testemunho, de civilização, de cultura e/ou de compreensão da história (artº 14, da LBPC).

Do Direito do Património Cultural português fazem parte princípios que estiveram na base da construção da Lei de Bases de Política de Proteção do Património Cultural Português. Esses princípios, gerais ou comuns, aplicam-se ao património cultural, na medida em que tenham enquadramento no Direito do Património. Paralelamente, a LBPC contempla, ainda, um conjunto de princípios específicos do património cultural, decorrentes de imposição Constitucional.[111]

---

[111] O princípio da fruição universal dos valores culturais. Este princípio imposto pela Constituição tem a sua identificação nos art.s 73°, n° 3 e 78°, n° 2, al. a) da CRP, conhecendo a sua consagração na Lei 107/2001, de 8 de Setembro, nos art.s 1°, n° 2, na parte em que se refere à "efetivação do direito à cultura e à fruição cultural"; art. 7° cuja epígrafe é "Direito à fruição do património cultural" e, em cujas diferentes disposições que o compõe vão no sentido do cumprimento daquele direito fundamental; art. 12°, n° 1 al a), quando dispõe que o Estado tem como tarefa fundamental, a proteção e a valorização do património cultural com vista "a) incentivar e assegurar o acesso a todos à fruição cultural". Neste princípio consagra-se como elemento objetivo a fruição ou gozo/uso do bem e, como elemento subjetivo, o carácter universal. Sendo este o elemento subjetivo que determina a possibilidade de uma permissão legal, administrativa ou convencional, de aproveitamento do bem cultural e, esta permissão, é conferida a um número indeterminado de sujeitos, para além do detentor ou proprietário do bem físico. O princípio da tutela pública dos bens com valor cultural desdobra-se em atos de proteção e ações de valorização dos bens que integram o património cultural. Entendendo-se por ações de proteção, os atos jurídicos de intervenção/classificação que cujos efeitos permitem uma ação, também ela regulamentada, de conservação, restauro e revitalização de património cultural. Quanto aos atos de valorização, implicam uma atividade de enriquecimento do bem, ou por via do acréscimo das possibilidades de fruição. Em suma, o princípio da tutela traduz-se no modo de assegurar e promover a fruição cultural, para o efeito é necessário identificar o sujeito passivo ou quem tem a obrigação de tutela. Pois, é esta tutela que garante a fruição e será exercida por quem, por natureza, exerce uma atividade pública, nos termos da Lei n°107/2001, de 8 de setembro. A atividade pública de tutela é, assim, exercida por pessoas coletivas, de direito público ou de direito privado, podendo também ser exercida por pessoas jurídicas inseridas no regime administrativo, conforme art.s 1°, n°s 2, 3°, 4°, 8°; 12°, n°2; 13°; 31° e 33° da LBPC. Este princípio, na prática, determina intervenções da administração pública no financiamento público, que traduzem medidas de conservação e valorização do património cultural. O princípio da unidade tendencial do regime de proteção dos bens culturais, significa que o legislador estabeleceu um regime homogéneo na proteção do património cultural, quer os bens integrem o património público, quer esses bens sejam de propriedade privada. Já o princípio da graduabilidade do interesse público dos bens culturais implica a seleção do tipo de bens a serem submetidos às formas de proteção legal, que dentro dessas formas se insiram em medidas mais ou menos restritivas a que estarão sujeitos, e os meios que lhes serão afetos ao nível da intervenção. Este princípio encontra-se estabelecido no arts. 15°, 16°, 18°, 19° da LBPC. O princípio da compatibilização entre o interesse público da proteção e da fruição e o direito privado de reserva da vida privada e de propriedade implicam que não se proceda, desde logo, a uma hierarquização do direito à fruição cultural, como o mais importante e se despreze direitos, também eles, fundamentais, como o direito à propriedade privada e à reserva da vida privada. Nestes casos, a atuação deverá ser no sentido de, caso a caso, se determinar os critérios de solução dos conflitos entre estes direitos fundamentais, pugnando sempre por um critério de concordância prática (art. 8°). Quanto ao princípio da proporcionalidade, este princípio significa que as medidas de cariz ablativo, impostas aos particulares que detenham propriedades que se situem nas zonas circundantes de bens culturais e, por isso, sujeitos também eles, a uma tutela semelhante aos bens culturais protegidos, essas medidas restritivas do direito de propriedade privada sejam adequadas e necessárias ao fim visado. O princípio da colaboração, comtemplado no art. 4° da LBPC, determina que, entre a administração pública, que tutela o património cultural e os particulares, detentores de bens culturais, deverá haver uma conjugação de esforços e de iniciativas com vista à finalidade visada, que é da proteção e valorização do património cultural. Na consagração deste princípio, a Lei estabeleceu a possibilidade financiamentos e de apoio técnico a ser concedido pelo Estado, por deter o monopólio do conhecimento acerca do património cultural. São estes os benefícios que acabam por ter em contrapartida pelo ónus que impende sobre os seus bens e que decorre da tutela pública. O princípio da cooperação traduz-se na elaboração de protocolos entre a entidade que detém a tutela do património cultural e entidades detentoras de bens

Todos os princípios específicos enunciados na LBPC afiguram-se necessários para perceber a condução das políticas públicas do património cultural no ordenamento jurídico português. A importância da sua enunciação também releva para efeitos de determinação da tutela jurídica na proteção do património cultural.

Os objetivos identificados na LBPC são objetivos de política do património cultural que se encontram estabelecidos constitucionalmente, mas que estão longe de nela se esgotarem. Coube à LBPC consagrar a estrutura de um regime jurídico para a defesa e valorização do património cultural. Decorre, assim, da análise da Lei n°107/2001, de 8 de setembro, que se encontram lá traçadas as opções políticas e legislativas fundamentais. Foi deixada ao legislador ordinário a definição objetiva de um regime de efetiva aplicação, dentro da moldura legal definida pela Lei. Dentro dessa matriz jurídica, traçada na LBPC, encontram-se como objetivos da política para o património cultural, o da salvaguarda e recuperação dos bens culturais, não sendo possível prosseguir este objetivo através de uma abordagem puramente técnica, mas humanista. Isto é, com a observância do objetivo da salvaguarda e recuperação do património cultural, pretende-se garantir a adequada efetivação e desenvolvimento dos direitos dos cidadãos, em simultâneo, a segurança jurídica e uma adequada cooperação internacional com organizações de âmbito universal e regional a que Portugal se encontra vinculado, sem prejuízo da cooperação com países lusófonos em virtude das suas ligações históricas.

---

culturais, como o caso dos municípios, a Igreja católica e as Misericórdias. Este princípio tem uma importância relevante em matéria de proteção e valorização do património cultural, dada a vasta quantidade de bens culturais cuja propriedade pertence a estas entidades e que o diálogo e a recolha de conhecimentos acerca desses bens são fundamentais para a prossecução do interesse público de proteção desses bens, cuja propriedade pertence ao Estado. A cooperação estende-se, ainda, ao auxílio que deverá existir entre o Estado, Regiões Autónomas e Municípios, para efeitos de mútuo desempenho das competentes atribuições em matéria de património cultural. No que diz respeito ao princípio da procedimentalização da participação dos interessados, significa que todo o procedimento que leva ao ato de classificar, se desenvolve com respeito pelo princípio da audiência dos interessados, além de se traduzir na obrigação de os particulares carrearem para o procedimento de classificação todos os elementos que disponham com vista a uma célere e eficaz conclusão do procedimento (art. 27° da LBPC). O envolvimento da comunidade e da corresponsabilização constitui um princípio geral específico do direito do património cultural, o que se traduz, apenas, no princípio da contratualização, permitindo que o Estado possa delegar todas as suas tarefas em matéria de proteção e de valorização do património cultural, com exceção do ato final de classificação, conforme dispõe o art. 4°, n°2 e 10° da LBPC.

Destaca-se, ainda, o princípio genérico, em matéria de direito do património, que determina a necessidade de integração das políticas de património cultural, ambiental e de ordenamento do território, previsto no art. 17°, n° 1 al. f), em matéria de critérios de classificação, o legislador identifica naquela alínea "(...) urbanística e paisagística; no art. 44°, quando sob a epigrafe "Defesa da qualidade ambiental e paisagística", o legislador refere que a lei definirá que o património cultural imóvel se torne elemento potenciador da coerência dos momentos conjuntos e sítios que o integram e da qualidade ambiental e paisagística, por força do n°2, compete respetivamente ao "Estado, Regiões Autónomas e autarquias dentro das respetivas competências adoptar medidas de proteção e valorização de zonas e centros históricos paisagens e parques jardins e outros elementos naturais, arquitectónico ou industriais integrados na paisagem". O art. 53°, n°2, que confere competência à entidade a quem, dentro do Estado, for confiada a proteção e valorização do património cultural, de ordenar a elaboração de "planos integrados" com o respeito pelos instrumentos de gestão territorial já existentes. Como também as entidades públicas, com tutela sobre o património, estão obrigadas a estabelecer planos de pormenor e salvaguarda para a área a proteger quando um bem for classificado ou estiver vias de classificação dentro da categoria de monumento, conjunto ou sítio, conforme dispõe o n° 1 daquela disposição legal. Definindo-se ainda no n° 3 o conteúdo dos planos de pormenor e salvaguarda designadamente "os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais" (alínea c) e ainda "a requalificação urbana e paisagística" (al f), remetendo para a legislação de desenvolvimento os aspetos mais específicos. Este princípio, a que que se designa de coordenação e de integração setorial, determinado pela Lei de Bases, mas cuja obrigação decorre também ela da Constituição Portuguesa, designadamente do seu art. 78°, n° 2, alínea e). "Incumbe ao Estado, em articulação com todos os agentes culturais: Articular a política cultural e as demais políticas sectoriais". Por último, estabelece ainda a LBPC, o princípio da tutela penal e contraordenacional dos bens culturais, funcionando o direito penal como último ratio em ações ou omissões causadoras de danos ao património cultural ou do seu desaparecimento.

Ainda dentro do grande objetivo, podemos encontrar objetivos a cumprir em matéria de política do património cultural, decorrentes da própria Constituição e cujo foco se centra na "dignidade da pessoa humana", traduzindo-se no direito fundamental à cultura e cumprindo-se este direito por via da fruição dos valores culturais intrínsecos ao património cultural.

Decorre ainda da LBPC um conjunto de objetivos estruturantes em matéria de política pública do património cultural. Estes objetivos encontram consagração no art. 12º, nº2, onde se identifica: o conhecimento e reconhecimento; a proteção; a valorização e o crescimento dos bens culturais que devem integrar o património cultural português. Para o cumprimento desses objetivos estruturantes, a LBPC consigna um conjunto de elementos específicos, designadamente a definição de um plano normativo homogéneo para todos os setores que integram o património cultural; a criação de um conjunto de regras que determinarão as prioridades de intervenção no património cultural no que diz respeito à sua conservação, recuperação, crescimento, conhecimento e divulgação.

Estabelece ainda a necessidade de criar um modelo de gestão para o património cultural que visará o seu reconhecimento. Neste modelo de gestão, a que alude a Lei de Bases, consigna-se a necessidade e importância dos recursos humanos, técnicos e financeiros; define-se a necessidade de estabelecer as formas de contratualização e cooperação com os diferentes agentes, públicos e privados, cujo interesse e os objetivos sejam paralelos aos da Administração Central; determina-se a necessidade desse modelo de gestão, para o património cultural, prever a articulação das políticas do património cultural com outras políticas setoriais, como o caso do ambiente e do ordenamento do território[112]. Ainda no modelo de gestão, define-se a forma de promoção a usar no âmbito do património cultural, com o recurso a tecnologias e outros veículos de comunicação. Além disso, estabelece-se a possibilidade de utilizar sistemas em rede, no que diz respeito à identificação e conhecimento do património cultural. Todas estas componentes encontram-se elencadas na norma do art. 13º da LBPC. Não sendo esta disposição fechada, permite que o legislador ordinário preconize outras componentes com vista a serem concretizados os objetivos primários.

Para o conhecimento e reconhecimento de bens patrimoniais, o legislador concede um procedimento prévio com recurso a critérios genéricos, que serão explorados e desenvolvidos de forma mais minuciosa na fase procedimental em que o bem se encontra em vias de classificação. Nesta fase, eminentemente técnica, o Estado conta com os seus recursos humanos especializados e afetos à prossecução da política do património. Além disso, o Estado tem ainda a possibilidade de estabelecer

[112] Aqui está identificado o princípio do planeamento e da eficiência, melhor exposto no capítulo 5, subtítulo 5.3.2.

protocolos com estabelecimentos de ensino ou grupos de investigação e mesmo entidades como a Igreja católica e as Misericórdias, detentoras de inúmero espólio com elevado valor cultural. Esses protocolos de cooperação podem ainda ser estabelecidos com movimentos associativos que se dedicam à defesa do património cultural e com particulares detentores de bens culturais.

No que diz respeito à proteção dos bens culturais, a Lei estabelece o regime da classificação e o regime da inventariação, conforme o previsto no art. 16º da LBPC. Para cada um dos regimes de proteção, a Lei definiu um nível de registo, o nível de "registo patrimonial de classificação" e nível de "registo patrimonial de inventariação", conforme dispõe o documento legal acima citado no seu nº2, nas suas alíneas a) e b), respetivamente. O registo patrimonial de classificação funciona como instrumento da política de salvaguarda; o registo patrimonial de inventariação surge como um instrumento de política de valorização, como adiante se verá[113].

O legislador, ao conceber o nível de registo patrimonial de inventário, acolheu com alterações, a proposta do Relatório Intercalar, no que diz respeito ao registo de qualificação. Na inventariação permite-se identificar e conhecer o bem, dando-lhe um estatuto institucional que permite aos particulares, detentores de bens inventariados, ter o apoio técnico e financeiro, sem que haja ónus para os privados, ao contrário do que acontece com o nível de registo patrimonial de classificação. Neste sentido, a LBPC no seu art. 19º, estabelece que, só excecionalmente, os bens privados com características merecedoras de integrarem o património cultural português, mas cujo conhecimento leve a concluir que os mesmos não têm "inestimável valor cultural", são sujeitos ao registo patrimonial de inventário sem o consentimento dos seus proprietários.

A valorização precede o reconhecimento do bem. Esse reconhecimento é realizado através da inventariação. A inventariação consiste no "levantamento sistemático, actualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais existentes ao nível nacional (...)", fazendo parte do registo patrimonial de inventário português, conforme referem os nºs 3 e 6 do art. 19º da LBPC, os bens classificados e os bens em vias de classificação[114].

---

[113] Não tendo vingado a proposta vertida no Relatório Intercalar que definia a qualificação como um regime intermédio entre a classificação, enquanto nível mais elevado de proteção e a inventariação, nível mais baixo de proteção. O regime da qualificação, permitiria a existência do nível de registo de qualificação - neste registo caberia a proteção de bens que se encontravam ameaçados e que seriam de fácil destruição e desaparecimento. A este conjunto de bens seria reconhecido o seu valor cultural sem que decorresse dessa proteção legal limitações de interesse e ordem pública. Neste nível de registo era conferido ao proprietário ou detentor privado, apoio técnico e financeiro para a preservação do bem.

[114] No conceito moderno de valorização dos bens culturais encontram-se incluídos cinco linhas orientadoras fundamentais: a conservação e restauro; a "apresentação" do bem; a disponibilidade para a sua fruição; a sua exploração económica e a gestão global dos bens ou bens que se encontrem a ele associados. Isto é, modernamente, valorizar significa a gestão, a conservação, a criação de utilidade económica, sendo que, a gestão global pressupõe todas as outras linhas orientadoras. Deve assim a gestão global dos bens culturais ser integrada numa instância de coordenação que vise a sua salvaguarda, mas também o seu potencial económico, com vista a ser gerada riqueza, bem-estar e qualidade de vida.

Por fim, a Lei nº107/01, de 8 de setembro, integra como objetivo da política pública para o património cultural, o seu crescimento, na medida em que o reconhecimento dos bens culturais é dinâmico, tal como dinâmica é a cultura, devendo os critérios que estão na base da proteção serem sucessivamente revistos conforme dispõe o art. 17º. Nesta disposição, o legislador, de forma meramente exemplificativa, deixa ao critério de quem detém a tutela, o poder de definir critérios, com vista à criação de bens culturais e, por conseguinte, a sua valorização, de acordo com os interesses que se visa prosseguir.

Quanto aos objetivos instrumentais, o legislador optou por remeter a sua especificidade para a legislação de desenvolvimento, configurando-se na LBPC, apenas, um conjunto de cinco instrumentos base que devem servir de referência à política para o património cultural. O reconhecimento, que é objetivo primário e dentro dele a prioridade das políticas culturais é a investigação científica e ao estudo para melhor conhecer os bens culturais. Objetivo esse inerente ao princípio da contratualização e cooperação, já referido acima, cujo suporte se encontra no art. 6º, nº1º al. e), quando refere como instrumento dos objetivos da política do património cultural a "instituição de organismos, processos e controlos adequados, a desfiguração, degradação ou perda de elementos integrantes do património cultural". Como também, no art. 13º, nº 1, al. b), adota como componente a ter a conta na política do património cultural, a "investigação (...) do património cultural" e a colaboração entre a Administração Pública e as entidades de direito privado detentoras de bens com valor cultural (artº8), apontando para o equilíbrio entre o interesse público da proteção do património cultural e o direito privado à propriedade e à vida privada. Esse equilíbrio permite que os titulares de direito privado possam obter, no âmbito dos objetivos traçados pelas políticas para o património cultural, apoio técnico e financeiro, além de benefícios fiscais. Em troca, colaboram com a Administração Pública na prossecução dos objetivos de valorização e proteção do património cultural.

Faz ainda parte dos objetivos das políticas do património cultural, a formação específica de técnicos (não só preparados para a conservação e restauro dos bens), como também a formação de um corpo técnico especializado na gestão dos bens culturais (com vista à sua fruição, mas também visando um melhor aproveitamento económico do património cultural)[115], decorrendo este objetivo da alínea c) do art. 6º e alínea c) do nº1 do art. 13º, quando refere a "definição e mobilização de recursos humanos,

[115] Casalda Nabais (2004) refere que no setor do património cultural é visível a tendência crescente em privatizar as tarefas cuja competência pertencia ao Estado, constituindo-se novas formas de organização para o efeito. Esta tendência de gestão privada do património cultural está legitimada pelo princípio da sustentabilidade económica do património cultural, de forma que seja possível a sua rentabilização, não só para suportar o custo financeiro da sua conservação e valorização, como para obstar a que o património cultural não tenha um peso elevado no orçamento público e, consequentemente, seja um «fardo» para os contribuintes.

técnicos (...)". Devendo ainda, neste âmbito, ser atingida uma estratégia global através de instrumentos que permitam protocolar com outros níveis da Administração Pública ou mesmo de Associações de direito privado, a criação de entidades com competências na área do património cultural de âmbito local. Desse modo, prossegue-se o fim pretendido pelas políticas culturais e que se entende ser o ótimo, que é o da implementação regional, conforme se giza no art. 66º da Constituição Portuguesa.

Sendo a divulgação um instrumento também ele fundamental em matéria de política cultural, este permite a efetiva democratização da cultura, a que a Constituição faz referência expressa no art. 73º, nºs 2 e 3, reforçado pelo princípio da fruição cultural, espalhado por toda a Lei de Bases, como sendo um dos objetivos mais expressivos de toda a política do património cultural. Para a divulgação do património cultural deverá o Estado utilizar os meios tecnológicos de informação e os meios de comunicação, conforme se extrai do art. 13º, nº 2, al. f), já citado.

A gestão integrada é uma ferramenta essencial em matéria de política do património cultural e, por isso, o legislador, em diferentes momentos da Lei, a ela se refere. Para efeitos da LBPC, deve entender-se por gestão integrada, não só o planeamento e a afetação de recursos financeiros, mas também a receita obtida pela exploração económica dos bens culturais no âmbito do cumprimento do princípio da sua sustentabilidade económica.

Considera-se ainda abrangido no conceito de gestão integrada, os instrumentos de conhecimento e reconhecimento dos bens culturais, como a valorização, proteção e crescimento. Objetivo este, proposto no Relatório Intercalar de proposta da lei de bases do património cultural, que entendeu a necessidade de a lei estabelecer como bases de política do património cultural, a cooperação institucional entre os diferentes níveis da Administração Pública, como também entre estes níveis e entidades privadas detentoras de bens culturais ou ainda associações, cujo escopo prioritário, seja a defesa do património cultural.

Na definição dos objetivos das políticas culturais para o património cultural, a Lei apenas dá uma visão de políticas públicas. Isto porque, do ponto de vista dos privados, estes objetivos apenas assentam na cooperação institucional. A tutela técnica e financeira ainda pertence quase em exclusivo ao Estado. Assim, quando a Lei identifica objetivos de gestão integrada do património cultural, está a identificá-los como uma das principais tarefas da Administração Pública nos seus diferentes níveis de atuação, conforme se define no art. 66º da Constituição e nos art.s 1º, nº 2, 3º, nº 3, 4º, nºs 1 e 3, 8º e 13º, nº1, al. d).

Consta do Relatório Intercalar uma tendência para apenas alocar ao Estado e às Regiões Autónomas esta gestão integrada. Contudo, o legislador optou por inserir nesta tarefa as autarquias locais, na medida em que as autarquias locais, dentro das suas competências legais, podem fazer o levantamento de situações que dizem respeito ao património do seu município; podem identificar carências e, melhor conseguem aferir as assimetrias que ocorrem ao nível da sociedade local, sendo-lhes permitido afetar recursos financeiros para a concretização das políticas do património cultural de âmbito local. Esta repartição de tarefas tem como fundamento a impossibilidade de ser apenas o Estado a gerir diretamente a salvaguarda e proteção do vasto património cultural português protegido pelo Direito[116]. Admite-se na LBPC a necessidade do envolvimento dos agentes culturais, na configuração da política pública do património cultural, por via do princípio da contratualização e da cooperação, assumidos de forma expressa. Nesta medida, e de acordo com a Lei, esta gestão integrada também prevê que outros organismos públicos assumam, de forma cooperante, um papel na prossecução dos objetivos da política cultural, através de projetos-integrados, ao estabelecer uma

> coordenação, articulada e compatibilizando o património cultural com as restantes políticas que se dirigem a idênticos ou conexos interesses públicos e privados, em especial as políticas do ordenamento do território, de ambiente, de educação e formação de apoio à criação cultural e de turismo. (art. 6º, al.c))

Ao nível das competências, a LBPC já não adotou o modelo da Lei nº13/85, de 6 de julho, não distribuiu competências, nem definiu entidades dentro do poder público, para a tomada de cada uma das decisões administrativas tipificadas na Lei. Numa passagem rápida pelo normativo que compõe a atual LBPC, verifica-se que o legislador chamou a essa entidade "órgão competente da Administração Central ou regional" (art. 32º, nº 1); "serviços competentes para a instrução do respectivo procedimento", (art. 36º, nº1, 26º, nº1); "Administração Pública", (art. 33º, nº1), "administração do património cultural competente", (art. 43º, nº 4 *in fine*).

Já quanto à Administração Pública de âmbito local, a Lei especifica o órgão competente para a prossecução das políticas para o património cultural, definindo o "município" (art. 37ºnº 1); "órgão municipal" (art. 33º, nº1), afastando outros atores, também eles públicos, como juntas de freguesia e privados, como associações ou outras formas de organização da sociedade civil.

[116] Os Estados têm manifestado uma crescente tendência para delegar uma parte dos seus poderes em outros níveis da Administração Pública, trata-se de descentralizar os serviços administrativos com vista à satisfação de um desejo de proximidade entre administração e administrados devido à inacessibilidade cada vez maior à administração central (Arnaud, 2008). Desta forma, o Estado central livra-se à custa de instâncias locais de obrigações que até aí eram da sua responsabilidade.

Ainda quanto à política de proteção e valorização do património cultural a Lei de Bases, finalmente, define o princípio da descentralização cultural. É certo que a Lei nº 13/85, de 6 de julho, também a definia, contudo nunca foi possível concretizar tal descentralização, uma vez que, a legislação de desenvolvimento acabou por nunca ser criada. Face à Lei anterior, competia à Administração Central, no caso ao IPPC, depois ao IPPAR, a classificação com valor concelhio, o que impossibilitava os municípios de inscrever, nos respetivos instrumentos de gestão territorial e patrimonial, os bens culturais imóveis.

Uma das categorias de proteção de bens culturais definidas na LBPC é a de interesse municipal (artº 15º), remetendo o seu regime para a "legislação aplicável" (art. 28º, nº 3). Atribuindo uma categoria também específica para os bens culturais cuja relevância cultural apenas tenha sentido para a respetiva Região Autónoma. Este regime específico dos bens culturais com interesse municipal ou para a respetiva região autónoma não obsta que estes bens possam, mais tarde, assumir a categoria de interesse nacional ou de interesse público, de acordo com o "valor cultural de significado para a Nação" ou "o regime de proteção inerente à classificação como de interesse nacional se mostre desproporcionado".

Em termos gerais, podemos dizer que o Direito do Património Cultural, que tomou a forma de Lei de Bases, define um auxílio administrativo mútuo entre os diversos níveis da Administração Pública, no que diz respeito à realização dos interesses públicos subjacentes ao património cultural. Este princípio estava consagrado de forma incompleta na Lei nº 13/85, e 6 de julho, onde determinava, no seu art. 44º, nº 2, que

> O Governo promoverá acções concertadas entre os serviços públicos, especialmente através dos serviços regionais (...) com vista à implantação e aplicação de uma política activa de levantamento, estudo, conservação e integração do património cultural na vida colectiva.

Na atual Lei de Bases, conforme já ficou referido, o auxílio administrativo mútuo está consagrado de forma clara, na medida em que define os momentos e os instrumentos de cooperação com outros serviços públicos e com os administrados, principalmente detentores de bens culturais. Daí se poder dizer que a atual LBPC prevê o efetivo auxílio e cooperação mútuo público e participado.

De forma a garantir a transparência do sistema, a LBPC determinou os principais momentos em que ocorrem, com vista à proteção legal dos bens culturais, dando-lhes uma forma procedimentalizada, garantindo-se nesse procedimento o direito à informação, à participação e à audiência prévia.

A LBPC não contempla um regime de autonomia financeira para a concretização do modelo preconizado de classificação como interesse municipal, conferido aos municípios, obrigando ao recurso a legislação especializada, no caso a Lei das Finanças Públicas[117]. Resolvendo a atual LBPC a omissão da Lei nº13/85, de 6 de julho, que não permitia a classificação com valor concelhio, quer ao nível procedimental, quer ao nível financeiro, por não ter cabimento orçamental, o que não permitia a sua conservação, nem a sua valorização. Quanto aos bens particulares que sejam classificados com interesse municipal, a Lei de Bases confere à Administração Central o poder de apoiar financeiramente os particulares, por força do art. 8º, nº1 *in fine*.

Além da LBPC, aprovada pela Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, integra ainda o quadro normativo de tutela do património cultural, a legislação avulsa que, sob a forma de Decreto-Lei do Governo, teve como missão desenvolver as disposições estruturantes da Lei de Bases. Além dessa, e subsidiariamente, aplica-se à matéria do património cultural, o Direito Administrativo, vertido no Código do Procedimento Administrativo e, em matéria penal, o Código Penal.

Quanto à legislação de desenvolvimento, há a destacar a Lei nº47/2004, de 19 de agosto, relativa ao inventário museológico; o Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, relativo ao procedimento de classificação de bens imóveis e respetivas zonas de proteção, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 265/2012, de 28 de dezembro; o Decreto-Lei nº 140/2009, de 15 de junho, relativo ao regime jurídico de estudos e projetos de obras e intervenções sobre bens culturais imóveis de interesse nacional, de interesse público e de interesse municipal; o Decreto-lei nº 138/09, de 15 de junho, relativo à criação do Fundo de Salvaguarda do Património Cultural; o Decreto-Lei nº 148/2015 de 15 de junho, relativo ao regime do património móvel; o Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto, relativo à Inventariação do Património Imaterial, que revogam respetivamente o Decreto-Lei nº 139/09 e 140/09, de 15 de junho.

Há, ainda, de forma complementar, no âmbito do quadro normativo do património cultural, o Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, e a legislação que lhe sucedeu em matéria do regime de licenciamento de obras particulares e operações de loteamento. Assim como, a Lei de Bases de Política de Urbanismo e Ordenamento do Território, Lei nº 48/98, de 11 de agosto; a Lei nº 13/2014, de 30 de maio; o Decreto-Lei nº 380/99 de 22 de setembro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, que estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial; e o Decreto-Lei

[117] No ano de aprovação da LBPC, o regime das Finanças Públicas estava definido na Lei nº1/87 de 6 de janeiro, que no seu art. 3º, nº 1 mencionava, de forma expressa, "quando por lei for conferida qualquer nova atribuição ou competência aos municípios, o Orçamento de Estado deve prever a verba necessária para o seu exercício".

nº 47/2014 de 23 de março, relativo à avaliação do impacte ambiental. Sem prejuízo da legislação específica relativa ao património subaquático e ao património arqueológico, que mereceu um tratamento diferenciado apesar de fazer parte do património cultural português.

2.3.2. O lugar do direito no património cultural

Posto isto, é o momento de se refletir acerca do lugar do Direito na proteção do património cultural. Para o efeito, é necessário aferir se o Direito se realiza por via de decisões politicamente legítimas, fundadas na ciência e dentro da melhor praxis, para que as decisões de proteção sejam eficientes e no respeito pela sustentabilidade[118].

Neste século, em especial nos novos ramos do direito, como é o caso do Direito do Património Cultural, dificilmente se encontram soluções justas num sistema de normas fechadas, cada vez mais apartado da vivência social, porque a complexidade da realidade quotidiana dificilmente cabe nas malhas da lei positiva. A dinâmica com que a realidade dos factos ocorre e se altera, leva a que muitas leis, muitas vezes recentes, se tornem rapidamente obsoletas, mostrando-se inadequada a ideia de repetição das situações subjacentes à generalidade e abstração que caracterizam as normas jurídicas.

Também não será viável colocar as normas jurídicas ao serviço de finalidades que ainda não existem ou que as ultrapassam, mesmo que se recorram a motivos de necessidade e de permanência com que os factos se mostram. Isto levaria à instrumentalização do Direito, conduzindo-o à sua divisão. O mesmo efeito pode ocorrer por razões de eventualidade lógica, técnica ou científica e sob a pressão do tempo, se se reivindicasse igualmente uma intervenção do Direito como forma ou expediente de solucionar problemas. Por outras palavras, o sentido da proteção do património e da novidade das suas exigências, em razão da sua conservação e valorização, com vista à sua fruição presente e permanência futura, pode levar à tentação de induzir a uma inversão, conduzindo à criação de um Património Cultural do Direito.

O sentido do Direito busca-se na sua renovada compreensão. As comunidades humanas, conhecedoras dos restos e preços transversais de uma evolução tecnológica e científica que tanto pretenderam e estimularam, esforçam-se por fazer uma previsão do sentido da sua atuação presente no futuro e, simultaneamente, tendem a aprender com as ações que ocorreram no passado. A procura do

[118] Decorre da LBPC o princípio da sustentabilidade da valorização do património cultural (art. 7º, nº 3), esse princípio pressupõe a utilização de meios de política do património cultural, incluindo a investigação, a conservação, com o envolvimento das comunidades de forma a manter a função futura do património cultural enquanto testemunho com valor de cultura. Para consignar a sustentabilidade do património cultural e, em simultâneo, valorizá-lo, cabe ao Estado tomar medidas de âmbito formativo que permitiram de forma mais eficaz a sua gestão, mantendo os parâmetros da sua sustentabilidade, conforme o art. 6º. Dos técnicos de gestão do património exige-se uma preparação interdisciplinar e humanista dada a área sensível em que vão atuar, articulando o valor do património cultural como um recurso inesgotável, mas perecível com a sua função atual de produto turístico e por isso com valor económico.

Direito pode levantar outras questões, isto porque essa busca tende a ser aberta e flexível devido à complexidade das questões e à sua rápida evolução, o que implica um sentido do Direito enquanto tal, num círculo de causa efeito. Isto é, a adequação do Direito às novas ações, cientificamente fundamentadas, tecnicamente adequadas, economicamente eficientes, eticamente sustentadas e politicamente legitimadas, poderá, provavelmente, envolver outros valores supremos exigidos pela sociedade, cuja intenção se resume à concretização da justiça (Gomes C. A., 2008).

Atualmente, a realidade do Direito consiste em garantir as ações que espelhem soluções que melhor projetam o ser humano e as comunidades no futuro, ou seja, ações que criem soluções, que melhor integrem uma compreensão da realidade atual de justiça e, consequentemente, realizem o Direito. Neste quadro, a resposta cultural e humana aos problemas sociais em potência ou em ato, é o Direito. Direito este que se realiza em ação, concretiza-se na resolução dos problemas, dentro do espaço que lhe pertence. O Direito não procura ocupar lugares que não lhe pertencem e que são de outras áreas do saber e atividades, embora estas sejam indispensáveis à resolução de problemas, sem prejuízo de este se transformar num meio ao serviço dos fins.

O problema da proteção do património cultural é um problema de vivência comunitária. Tudo reside em saber qual o lugar do Direito na sua resolução. Um lugar ao lado das ciências em geral, que começam por identificar o problema? Um lugar ao lado da técnica, que produz e coloca à disposição, os meios para lhe dar solução? Um lugar ao lado da economia política, que avalia a existência de recursos indispensáveis ao desenvolvimento da ciência e da técnica, com vista a contribuir para a solução? Um lugar ao lado da ética que, de um modo geral, se responsabiliza pela ação? E, por fim, um lugar ao lado da política que, acima de tudo, escolhe a oportunidade do momento para essa ação? Procurar o espaço do Direito na proteção do património cultural é o desafio destes tempos, uma vez que o património cultural é constituído por um vasto conjunto de resoluções de problemas que passa pelas questões conceituais de direito de propriedade privada e limitações a esse direito, por questões urbanísticas, ambientais, sociais e económicas. Um desafio que obriga a desconstruir o pensamento jurídico tradicional fundado na norma e na sua lógica silogística, para voltar a construir esse Direito fundamentalmente sobre a interpretação de princípios estruturados na lógica argumentativa.

Importa atentar na característica da irrepetibilidade do património cultural e na necessidade de o proteger, pois a sua destruição é irremediável. Porém, para que a defesa do património cultural possa ocorrer na sua plenitude, não basta classificar e proteger edifícios e monumentos individualmente considerados. É necessário criar zonas de proteção especial e planos de pormenor de salvaguarda a tais

imóveis, é necessário manter esse património «vivo», é ainda necessário que a população faça efetivamente parte dos atores que realizam a valorização do património cultural[119].

Na procura do espaço do Direito na proteção do património cultural é necessário debater este Direito, enquanto direito que nasceu connosco (Claude, 1999). É necessário ter a consciência que se corre o risco de sermos confrontados com uma realidade futura e desconhecida, hoje. Mas não se pode simplesmente ignorar o desafio de pensar este Direito, sob pena da instrumentalização do próprio Direito. Explorar e refletir a proteção do património cultural parece ser uma tarefa por excelência da ciência jurídica.

2.4. Tutela jurídica do património cultural: a classificação e a inventariação

Cabe ao Direito, dentro da finalidade pretendida e de acordo com o objeto de proteção, traçar um quadro normativo que sirva e, em simultâneo, delimite, a política do património cultural na sua missão social. Este quadro deverá sempre assentar em princípios humanistas e não técnicos, inspirado na perspetiva contemporânea do Direito. No quadro normativo do património cultural estabelecido pela Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, foi critério do legislador a criação de uma norma aberta à dinâmica cultural e intemporal, no que diz respeito ao conceito. Quanto bem jurídico a proteger, é o ser humano, na medida em que a proteção do património cultural tem como fim último o bem-estar e a qualidade de vida e o desenvolvimento humano[120]. Daí não se estabelecer qualquer limite ao ato que declara que um bem tem um inestimável valor cultural, mas apenas se limita o processo que leva à prática de tal ato.

No seguimento da nossa cultura jurídica, o legislador estabelece que a tutela jurídica de proteção dos bens culturais é a Classificação[121]. Com a publicação da Lei de Bases do Património Cultural, ocorrida em 2001, surge um outro nível de proteção, a Inventariação. Esta última, por definição, consiste no

---

[119] O princípio da participação da população na ação de proteção e valorização do património cultural é um corolário do direito fundamental do património cultural previsto no art. 78º da CRP. Além disso, encontra-se plasmado nos documentos jurídicos e não jurídicos emanados de organizações internacionais (veja-se a título de exemplo, a Carta de Atenas, a Convenção de Paris de 1972), sejam elas de índole governamental ou não. Entende-se, por isso, que só é possível cumprir o princípio da valorização sustentável do património cultural com a colaboração das populações. Em razão da sua proximidade, as comunidades são o melhor guardião do seu património cultural e, para que efetivamente cumpram o seu papel, é necessário relacionar o setor do património cultural com o setor da educação preparando, desde cedo, as novas gerações para a sua função participativa na proteção e valorização do seu património cultural. É por via da educação patrimonial que se preparam as comunidades para coadjuvar o Estado na sua tarefa de cumprir o legado. Daí, no âmbito do Direito Internacional e do Direito Comunitário, os instrumentos normativos darem enfoque às políticas de educação para o património (além das já citadas acima, destaca-se a nova Agenda Europeia para a cultura da lavra da Comissão Europeia no ano de 2018). A este propósito, Rocío Silvia Cárdenas, citada por (Marchesan, 2013, p. 117), refere que "o envolvimento da comunidade multiplica as forças, sempre débeis, dos meios institucionais sobre cujo ombros recai o pesado fardo de investigar, controlar, manter, intervir cientificamente quando necessário. Assim, a única esperança que estes bens sejam protegidos (...) radica em inserir a comunidade nessa tarefa", por ser ela que, estando próxima dos bens culturais, está em condições para denunciar atentados contra eles e mesmo prevenir a sua deterioração e destruição.

[120] Conforme refere Patrícia Galvão Teles, citando Paula Escarameia, "O «mundo da soberania» caminha para o «o mundo das pessoas»" esbatendo-se as tradicionais fronteiras políticas e consolidando-se novos conceitos como «responsabilidade de proteger» as pessoas das violações graves de direitos humanos" (2008, p. 100).

[121] Dentro do modelo da governança, a «classificação» surge como ato final do sistema decisor (Arnaud, 2008).

"levantamento sistemático, atualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais" (art. 19º, nº 1 e 5), cujo objetivo é a identificação dos bens, sendo que a inventariação de bens privados depende, em regra, do consentimento dos proprietários.

O instituto da classificação é um exemplo de efetiva proteção dos bens culturais, uma vez que limita o direito de propriedade, trazendo restrições a atos de disposição onerosos e às intervenções que os possam modificar, possibilitando a intervenção para a fiscalização e sujeitando a propriedade contígua dos bens classificados a restrições especiais. Em suma, a classificação afeta o caráter absoluto do direito de propriedade e impõe restrições gerais que incide sobre um bem determinado e sobre os bens que se encontram na sua envolvente, por isso, cabe ao Direito a sua regulação e sindicância procedimental e não de mérito.

O ato de classificação de bens culturais é, como refere Sérvulo Correia, "ato administrativo que constitui a certeza jurídica do valor cultural de uma coisa para efeito de submissão desta ao regime jurídico do património cultural e eventualmente a situa nas subcategorias que a lei estabelece para os bens de valor cultural" (1996, p. 330), cabe, ainda, ao ato administrativo declarar a certeza jurídica do valor cultural do bem e submetê-lo ao regime jurídico do património cultural.

Por definição, a classificação é o ato administrativo pelo qual o poder público declara o valor cultural de coisas – móveis e imóveis - inscrevendo-as no respetivo nível de registo, o registo patrimonial de classificação (art. 16º, nº 1 e 2, al. a). A partir do momento em que ocorre o ato declarativo de classificação, estes bens ficam sujeitos a um regime especial que impõe limitações ao exercício do direito pleno de propriedade, com a finalidade de preservá-los. Na formação do ato de classificação, para além dos princípios constitucionais e dos princípios de direito administrativo que funcionam como baliza na atuação da Administração Pública, são estabelecidos na LBPC, de forma mais ou menos pormenorizada, os princípios de política a desenvolver no âmbito do património cultural. Através dos princípios de políticas públicas para o património cultural define-se, ainda, a finalidade que decorre do respeito pelo desenvolvimento efetivo dessas políticas - sempre por referência à tarefa do Estado na conceção da fruição cultural -, mas também traçando os seus objetivos e disponibilizando os instrumentos necessários a ter em conta, para que seja concretizado o objetivo estruturante onde se suporta toda a construção da política do património cultural. Neste sentido, o legislador criou um conjunto de limites, objetivos, ao procedimento de classificação, quer quanto às competências, quer quanto aos prazos, quer quanto aos ónus que pode provocar para os particulares o ato de classificar.

Desde logo avançou com uma definição jurídica de património cultural, conforme já se referiu, estabeleceu os critérios que estão na base da classificação, definiu a sucessão de atos que antecedem

o ato final de classificação e determinou os atores envolvidos no procedimento. Importa referir que a iniciativa do procedimento poderá advir de qualquer pessoa jurídica, pública ou privada, individual ou coletiva, nacional ou estrangeira, desde que com legitimidade nos termos gerais do Direito[122]. Nesta primeira fase que se designa de pré-procedimental, quando cabe a pessoas de direito privado, passa por uma avaliação formal acerca do cumprimento das instruções do pedido, que constam de um formulário próprio, disponibilizado pela entidade tutelar[123]. Só após esta fase estar concluída, é que são chamados os técnicos (peritos do Estado) para aferir da oportunidade do pedido, fornecendo um parecer acerca do valor cultural do bem, passando-se à fase em que é declarado aberto o procedimento de classificação, colocando o bem em vias de classificação[124]. Esta decisão traz consequências jurídicas, por isso, obriga à notificação do proprietário, detentor ou possuidor do bem, assim como à notificação do município da área onde se localiza o bem. Paralelamente, é publicado este ato com vista a permitir o conhecimento por parte dos interessados diretos, ou não[125]. Nesta fase, há um estudo técnico do bem para um melhor conhecimento e descrição, que conta com a colaboração daqueles que possam dar informações certas acerca do mesmo. Em suma, permite-se uma colaboração entre entidade classificadora e os privados, com vista a uma "justa e rápida decisão"[126]. É ainda nesta fase que os critérios de classificação são determinados com base, não só na definição jurídica de património cultural associada a conceitos discricionários, mas também, em critérios exemplificados pelo legislador, expressos no art. 17º da LBPC. É ainda nesta fase técnica que se determina a categoria onde se deve inserir o bem, dentro de uma das categorias previstas no art. 15º da LBPC[127].

Após a elaboração de uma proposta provisória de classificação, a comunidade é ouvida por força do direito de audiência prévia, por envolver a prática de ato administrativo que afeta os particulares, sendo ainda atendido o Conselho Nacional de Cultura[128], apenas quanto aos bens imóveis, cujo parecer não é vinculativo. Finda esta consulta obrigatória, é elaborado um relatório final, onde se inclui a proposta de classificação para ser remetida a homologação.

---

[122] Art. 25º da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro.

[123] Art.s 5º, 6º e 7º do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro.

[124] Art. 8º do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro.

[125] Art.s 9º, 10º e 11º do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro.

[126] Art. 27º *in fine* da LBPC.

[127] "Art. 15.º - 1 – "Os bens imóveis podem pertencer às categorias de monumento, conjunto ou sítio, nos termos em que tais categorias se encontram definidas no direito internacional, e os móveis, entre outras, às categorias indicadas no título VII. 2 - Os bens móveis e imóveis podem ser classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal.".

[128] "Art. 74.º - O órgão consultivo competente a que o presente decreto-lei faz referência nos art.s 22.º e 44.º é o órgão consultivo do Ministério da Cultura, nos termos do Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro, e do Decreto Regulamentar n.º 35/2007, de 29 de março.".

Cabe ao Governo, ou ao membro do Governo, responsável pela área da cultura dar forma, através, respetivamente, de Decreto ou Portaria, dependendo da categoria em que o bem se insere. Por fim, a sua publicação para que os efeitos se produzam em relação a terceiros[129].

Até ao ato final da classificação a que alude o art. 18º, nº1 da LBPC há um percurso cujas regras são traçadas pelo Direito, através da construção de um procedimento de classificação que terá de ser respeitado, sob pena da invalidade do ato de classificação. Este percurso é traçado sob o jugo de normas jurídicas de direito público até à declaração do valor cultural, é constituído por critérios mais ou menos subjetivos do que representa o interesse traçado nas políticas para o setor. Porém, os critérios estão balizados por princípios constitucionais de fruição cultural, bem-estar e qualidade de vida (art.s 66º, nº 1 e 2, al c); 73º, nº 3 e 78º, nº1 e 2, al. c) da CRP). No demais, a LBPC, por opção legislativa, encontra-se impregnada de conceitos indeterminados, deixando-se ao intérprete a possibilidade de preencher os conceitos como "interesse cultural relevante" (art. 2º, nº 3 da LBPC). No entanto, essa interpretação está sujeita a critérios que funcionam como limites à atuação discricionária da Administração Pública, a quem é conferido o monopólio de definir e manter o legado a deixar às gerações futuras.

Quanto ao conceito indeterminado de "interesse cultural relevante", será preenchido por princípios ou critérios de qualificação dos bens culturais, tais como: "os símbolos da nossa soberania"; "o génio do respetivo criador"; "o interesse do bem como testemunho notável de vivências ou factos históricos"; "a importância do bem do ponto de vista da investigação histórica ou científica", entre outros, conforme decorre dos conjugados arts. 2º, nº 2 e 3 e 17º da LBPC. Segundo Sérvulo Correia (1996), o conceito de "interesse cultural relevante", identificado na norma jurídica e que define o objeto da proteção legal, é um conceito indeterminado, o que se traduz no seguinte: caso a Administração Pública preencha o conceito indeterminado do "relevante interesse cultural", define-se a margem da livre decisão administrativa, que corresponderá ao ato de decidir declarar juridicamente esse interesse cultural ou simplesmente o afastar com recurso a princípios gerais de direito público, como o princípio da proporcionalidade, que em si tem como subprincípios o da necessidade e da adequação. Quanto a esta matéria, Carla Amado Gomes (2005)., citando J. M. Sérvulo Correia, entende que, apesar de no preenchimento do conceito haver uma apreciação não circunscrita a elementos da existência,

> não estamos aqui perante o exercício de valorações típicas do poder administrativo, de equações de interesses. No procedimento de classificação de bens, a margem de livre

[129] "Art. 32.º - 1 - O decreto do Governo e a portaria do membro do Governo responsável pela área da cultura previstos no art. 28.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, e no art. 30.º do presente decreto-lei são publicados no Diário da República e indicam, de forma resumida, o respectivo conteúdo e objecto, incluindo a planta de localização e implantação do bem imóvel classificado, bem como, quando existente, o património móvel integrado.".

> decisão só surge uma vez estabelecida a avaliação científica do bem, aferindo da oportunidade da cobertura jurídica do juízo de certificação técnica (Gomes C. A., 2005, p. 24).

É este ato, que declara que um determinado bem tem "relevante interesse cultural", que poderá ser sujeito à sindicância dos tribunais e não o ato científico e técnico que aprecia o "relevante interesse cultural", segundo critérios não jurídicos e que determina, sob a forma de proposta ou parecer, que aquele bem é constituído por um conjunto de características, históricas, etnográficas, paleontológicas, arquitetónicas, artísticas, que permite, segundo razões de ciência, concluir pelo seu interesse cultural relevante. A este ato constitutivo sucede o ato que declara esse interesse cultural relevante e, por via desse ato jurídico, o bem fica submetido à tutela do direito. É este ato declarativo do "interesse cultural relevante" que tem valor para efeitos de apreciação jurisdicional do ato. O juízo técnico é reversível, isto é, poderá o parecer científico ser discutível através de outro juízo técnico e científico da mesma natureza, mas em sentido diverso, não por via do recurso ao Direito.

Por isso, podemos dizer que a construção do ato de classificação tem uma dupla dimensão. Tem uma dimensão constitutiva e uma dimensão declarativa, cada uma destas faces, respetivamente, implica que a Administração Pública, utilizando a sua discricionariedade, apenas vinculada pelo princípio da proporcionalidade, tome uma decisão administrativa que dará forma declarativa, através da homologação do parecer técnico que atesta a necessidade de conceder ao bem uma nova "veste", que passa por determinar a sua utilidade enquanto "bem público"[130] .

Assim, o ato que atestar a qualidade do bem é feito por recurso a ciências extrajurídicas. Por força das características ditadas pelas ciências extrajurídicas, o direito submete um determinado bem a uma tutela pré-definida. Melhor dizendo, apesar da existência dessas características declaradas pelo não-direito, o direito atua para efeito da sua proteção e valorização. O direito não se recusa a submeter à sua tutela um bem por força de considerações expostas e escudadas no princípio da livre decisão administrativa. Nas palavras de Sérvulo Correia, citado por Carla Amado Gomes,

> o procedimento de classificação é uma decisão compósita. Parte de uma base não jurídica, que é apreciação dos aspetos caracterizadores do "interesse cultural relevante"

[130] A este propósito da atuação da Administração Pública, Fernando Alves Correia fala em «constituição administrativa», constituída por princípios constitucionais de direito administrativo que são determinantes para a caracterização do direito do património cultural. Trata-se de *princípios constitucionais gerais* com incidência na ação Administrativa, que englobam em parte o princípio da legalidade da administração e aos quais o autor designa de "*principio da constitucionalidade da administração*" (Correia, 2012, p.96).
Quanto à dupla atividade da Administração Pública, esta é definida pela jurisprudência portuguesa, designadamente no Acórdão do STJ, I, de 22/1071987, in AD, 1989, pp 129 segs (ainda sob a égide da Lei nº13/85).

> do bem. Mas também não se deve descorar a ponderação da oportunidade do ato de classificação, colocando-o em confronto entre os benefícios - para a comunidade - por um lado, da salvaguarda da integridade do bem e a da promoção da difusão da sua dimensão imaterial de símbolo e de memória e, por outro lado, dos custos – para o titular do bem; para a comunidade; para a entidade pública sob cuja tutela fica o bem – da classificação, em termos de restrições de direitos e compreensão de valores de interesse publico (Gomes C. A., 2005, p. 23).

Assim, a classificação depende do elemento técnico, isto porque, a decisão emerge de um relatório/parecer/proposta/projeto elaborado por profissionais com conhecimentos científicos dentro da área envolvida na apreciação do interesse cultural do bem - em concreto, arquitetura, história, etnografia, entre outras - que certificam a sua representatividade no contexto da comunidade onde o bem se insere. Por este motivo, não é possível conceber um ato de classificação suportado num parecer técnico negativo, sob pena de nulidade do ato de classificação por falta de objeto (art. 161º, nº2, al. c) do CPA). O objeto para efeitos de classificação não é o bem em si, mas o interesse cultural que reveste.

O suporte do ato de classificar é um parecer técnico não jurídico que determina um ato jurídico, que é a classificação, ficando o bem, a partir desse momento, sob a tutela do direito.

A Lei impõe três características ao ato de classificação, sob pena de este ser inválido: a vinculação ao parecer técnico que determine a inexistência de interesse cultural; a ponderação do interesse publico da classificação com os interesses em conflito, designadamente os interesses do direito privado; e o respeito pelo princípio da tutela (a competência para a prática desse ato é do Estado).

Na formação do ato de classificação, o órgão não fica vinculado ao parecer favorável, podendo concluir que não há interesse cultural relevante, "ponderados os interesses em jogo". Ou ainda, entender excessivo o sacrifício para o direito privado ou mesmo de outros valores de interesse público. Isto é, que a tutela jurídica do bem não é necessária ou não é equilibrada. Ora, o facto de não ocorrer o ato de classificação, não retira a exemplaridade ou a singularidade ao bem, que mantém as características identificadas no parecer técnico científico, apenas não lhe concede uma tutela jurídica cultural. Sendo de considerar, nestes casos, a possibilidade de recurso a alternativas, também elas passíveis de concretizar o fim visado. (Gomes C. A., 2005, p. 24).

No que diz respeito ao juízo valorativo da autoridade administrativa, que tem o poder de emitir o ato de classificação, este está sujeito a limites impostos à Administração Pública, "Isto é, o controlo jurisdicional da margem de livre decisão administrativa deve traduzir-se na aferição de um mínimo de objetividade exigível", (Gomes C. A., 2005, p. 25). Caso esta exceda os limites da plausibilidade ou

verosimilhança, será possível ao julgador, a partir da análise dos elementos do procedimento de classificação e através do confronto com o percurso decisório exposto na fundamentação, fazer, novamente, o juízo valorativo[131].

Quanto à possibilidade da avaliação da ponderação dos interesses que estiveram na base da decisão, é impossível ser repetível. Pelo que, nesta parte, a decisão é insuscetível de ser abalada e, consequentemente, é impossível de ser revogada por decisão judicial. Isto é, o Direito só poderá ser chamado a apreciar o ato constitutivo se, porventura, ocorrer parecer técnico ou científico da mesma natureza, mas em sentido diverso.

Já o ato declarativo, o Direito só poderá ser chamado a apreciar o cumprimento dos limites impostos pela Lei, no âmbito do procedimento de classificação. O ato final de classificação, em que a Administração Pública, segundo critérios discricionários, apenas limitados por princípios de proporcionalidade, toma a decisão, segue critérios políticos, assim, a ciência jurídica não pode ser chamada a apreciar critérios políticos, sob pena de violação dos princípios de separação de poderes. Este princípio impede o juiz de praticar atos de administração ativa, uma vez que, é sob a Administração Pública que cabe a responsabilidade em caso de lesão de bens jurídicos fundamentais.

Na prática do ato de onde emerge a decisão final, a Administração Pública norteia a sua atuação por princípios de controlo diminuídos, como o princípio da proporcionalidade, razoabilidade, que justificam o equilíbrio da decisão final. Ora, não poderá o direito, pela mão do juiz, refazer o juízo de prognose da Administração Pública. O juiz apenas poderá controlar a validade de tal decisão, analisando

---

[131] Relativamente à apreciação do ato de classificação refere-se no Acórdão do STJ, I, de 26/09/2002, proc. 01344/02 ponto 2.2.1: "Com a destruição do imóvel a proteger, considerado de interesse cultural, em caso de provimento do recurso e de anulação ou declaração de nulidade do ato impugnado, será impossível repor a situação jurídica violada pelo acto recorrido, pela própria natureza do imóvel em causa.
A alteração da situação jurídica operada pela imediata execução do acto suspendendo será irreversível.
Nem se objecte com o facto do imóvel se encontrar em ruína. O facto de se encontrar em ruínas- e resta saber o alcance da expressão utilizada- não colide com o seu interesse de património cultural, nem impede a sua recuperação.
De resto, a quasi generalidade do nosso património cultural esteve ou ainda está em "ruínas", antes de ser objecto da necessária conservação ou recuperação.
Se atendêssemos a tal critério, muito poucos seriam hoje, em Portugal, os edifícios de interesse histórico ou cultural. E também não é o facto de não estar ainda classificado que lhe retira interesse".
Neste último aresto poder-se-ia ainda considerar como suficiente, para em contraditório utilizar, no sentido de demover o tribunal a uma manutenção do bem ainda que não sujeito à tutela do Direito, e que seria a figura da vistoria *ad perpertuam rei memoriam*. Contudo, esta descrição patrimonial de um bem, enquanto ato certificativo veicula um juízo de existência, sem mais, e não um juízo valorativo da existência de um interesse cultural (Gomes C. A., 2005, p. 28).
Posto desta forma, como se deverá aferir o "interesse cultural" de que tanto fala o legislador, quando pretende vincular a administração pública à tutela de determinados bens, que se pretende manter e valorizar, com vista ao cumprimento do direito fundamental "à fruição cultural", à prossecução do bem-estar e desenvolvimento social de que nos fala a Constituição. O interesse cultural é extraído de uma valoração técnica de determinados pressupostos fácticos- e não de uma pura invocação de juízos de existência desacompanhados de qualquer revestimento avaliativo.

a correção abstrata e aplicação dos parâmetros de necessidade e de adequação, eliminando as opções manifestamente infundadas[132].

Por isso, o ato de classificação, é uma espécie de servidão atípica, impondo encargos num ou mais prédios em proveito do interesse público e social dos bens culturais. É através do ato de classificação que o poder público, sujeita a um regime especial determinados bens e manifestações culturais, imbuído de um interesse público, que impõe limitações ao exercício de outros direitos privados, com a finalidade de preservá-los. Em regra, o interesse público surge sempre como fundamento de toda a intervenção pública, quer a administração atue em gestão pública ou em gestão privada, ou seja, quer utilize normas de direito público ou de direito privado, na sua atividade[133].

Na verdade, na proteção do património cultural, gera-se um aparente conflito, na medida em que a prossecução do *interesse público cultural* acaba por satisfazer necessidades de índole privada, dado o seu papel social, cultural e económico, cuja finalidade é o bem-estar da população. Estamos a falar de um interesse difuso ou direito fundamental de terceira geração, definido na jurisprudência e apoiado na doutrina, conforme se alcança do Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (1999, pp. secção III-8.),

> a refracção em cada indivíduo de interesses unitários da comunidade, global e complexivamente considerada" (G.Canotilho e V. Moreira, obra citada, páginas 282); ou "como o interesse, juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência, o ordenamento legal cuja normatividade protege tal tipo de interesse (cfr. Colaço Antunes, a Tutela dos Direitos Difusos em Direito Administrativo, páginas 20-21); ou "como os radicados na própria colectividade, deles sendo titular, afinal, uma pluralidade indefinida de sujeitos... reportando-se a bens por natureza indivisíveis e insusceptíveis de apropriação individual (Lopes Rego, na Revista do Ministério Público, 1990, caderno 5, página 203; Luís Lingnau Silveira, a acção popular, no BMJ nº 448, página 19)

---

[132] Neste mesmo sentido vai o Acórdão do STJ, I, de 22/10/1987, in AD, 1989, pp129 segs (ainda sob a égide da Lei nº13/85). O tribunal, chamado a dirimir um litígio, manifestou na sua decisão, que a ele não é pedido para dirimir um conflito entre opiniões técnicas diferentes ou divergentes – ato constitutivo. Mas tão só a vertente declarativa, isto é, "erro sobre os pressupostos de facto". Concluindo que apenas é possível a sua reversão com o auxílio de técnicos com vista a uma reapreciação imparcial e refere: "«Considerável interesse cultural», isto sob o ponto de vista artístico, histórico e turístico: envolve a formulação de um juízo de mérito segundo regras técnicas ou científicas que implicam um conhecimento específico sobre o assunto. A Administração, ao formular tal juízo, exerce, na concretização de conceitos indeterminados, uma atividade de discricionariedade técnica insusceptível, salvo erro grosseiro, de sindicabilidade contenciosa. Foi o que fez administração ao declarar o moinho (..) de interesse público. (...) Por isso o tribunal não poder emitir juízos próprios sobre a matéria".

[133] Na verdade, o interesse público surge sempre como fundamento para legitimar a atuação da Administração Pública, que recorre a normas de direito público ou privado e a princípios constitucionais (art. 266º, nº1 da CRP).

No caso do Direito do Património Cultural, há uma certa união entre este e o conceito de "interesse difuso", permitindo que os indivíduos, isoladamente ou em conjunto, utilizem o Direito, neste caso, o recurso à ação popular, de forma a obstar atentados lesivos contra o património cultural.

Considerando-se que o poder público é o detentor da tutela de proteção, as suas políticas de preservação devem garantir os valores que demonstram e reconhecem factos memoráveis da história da nação e de civilização, em suma, de cultura. Por estar ciente desse papel do Estado, a Lei, num mesmo instrumento jurídico, definiu a tutela do património cultural e os princípios base da política para aquele setor cultural.

De um modo geral, a política de proteção do património cultural assenta no princípio da colaboração entre a Administração e o proprietário de bens culturais, estabelecendo a Lei o princípio da equidade, que se traduz em assegurar "a justa repartição dos encargos, ónus e benefícios decorrentes da aplicação do regime" (art. 6º al. g)), estabelecendo-se, entre a Administração e os proprietários, um princípio de colaboração, que permite harmonizar as suas iniciativas e interesses com os objetivos traçados em matéria de proteção e valorização do património cultural, conferindo-lhes o direito a uma contrapartida técnica e incentivos de ordem financeira (art. 8º, nº 1).

A classificação incide sobre bens culturais, que juridicamente são definidos no art. 14º da LBPC como sendo *"*bens móveis *e* imóveis que *(...)* representem testemunho material com valor de civilização ou de cultura". Esta disposição tem subjacente a ideia de que o bem objeto de proteção é imaterial e que os bens, móveis e imóveis, são o suporte físico da imaterialidade. Diferente destes elementos físicos que alojam imaterialidade, é o património imaterial a que alude o art. 91º, nº 1 da LBPC. Trata-se de património intangível não passível de um procedimento de classificação (arts. 14, nº1 e 16º, nº 1), nem de inventariação. Este património, "não tendo suporte em coisas móveis ou imóveis, representam testemunho etnográficos ou antropológicos com valor de civilização ou de cultura com significado para a identidade e memória colectivas". Não é possível, por isso, o seu correspondente registo patrimonial, verificando-se aqui um primeiro desvio ao princípio da homogeneidade do sistema que, como se viu, faz parte da estrutura da LBPC.

Como se alcança do art. 16º, nº1, da LBPC, a classificação está ligada ao carácter corpóreo dos bens, uma vez que, todos os bens de interesse cultural têm, por definição, um carácter imaterial conforme dispõe o art. 14º, nº 1. O património cultural incorpóreo representa a expressão mais genuína da memória de um povo. Emana do próprio povo a sua qualificação, é ele que lhe atribui esse título através da continuidade, da sua prática, mesmo que por um número reduzido de pessoas.

> A dimensão imaterial das tradições culturais é mais palpável neste domínio do que relativamente aos bens culturais corpóreos, no sentido em que é constituída a partir da (com/vivência), ou seja, é simultaneamente causa e efeito do fenómeno cultural. Isto porque, no plano da fruição cultural de bens corpóreos, a emoção estética, histórica, religiosa que cada bem provoca no interlocutor que o observa e com ele interage, é mais marcadamente individualizada-ainda que não universalmente determinável, [...] a tradição qualifica-se pela prática continuada de determinados comportamentos no seio de uma comunidade mais ou menos alargada, prática essa transmitida de geração em geração enquanto realidade vivificamente identitária (Gomes C. A., 2005, p. 37).

É "outra face dos bens culturais". (Gomes C. A., 2005, p. 37).

Atualmente, há fatores provenientes do fenómeno da globalização e de fluxos migratórios que levam à coabitação cultural. Há ainda mudanças de mentalidades e de comportamentos, que colocam alguma resistência ou levam à sucumbência de determinadas tradições culturais. Trata-se de situações conflituantes ente valores e direitos, cuja resolução equilibrada ganha importância. Aqui surge a necessidade de o Estado, enquanto detentor das políticas culturais, atuar no cumprimento das tarefas que lhe são atribuídas para levar a efeito princípios, como o da democracia cultural, criando as condições necessárias que permitam ao ser humano munir-se de sentido crítico, permitindo-se contribuir para a criação cultural. O estímulo proporcionado pelas políticas públicas no setor do património cultural, permitirá reforçar o sentido de identidade cultural, quer ao nível pessoal, quer ao nível nacional, contribuindo para a afirmação e desenvolvimento da personalidade (art. 26º, nº 1 da CRP). Nesta perspetiva, a cultura terá uma dupla função de fator de coesão e de integração, mas também poderá ser vista, em simultâneo, enquanto expressão da identidade, como fator de rutura e de exclusão. Para obstar a tal desiderato, deve o Estado respeitar e fazer respeitar todas as manifestações culturais, assegurando-lhes as condições de afirmação e de preservação, em termos de conseguir uma igualdade, ainda que tendencial (art. 13º, nº 2, da CRP). Por isso, o legislador ordinário estabeleceu, no art. 91º, nº 4 da LBPC, um regime de proteção específico para o património imaterial ou intangível,

> sempre que se trate de realidades que não possuam suporte material, deve promover-se o respetivo registo gráfico, sonoro, áudio-visual ou outro para efeitos de conhecimento, preservação e valorização através da constituição programada de colectâneas que viabilizem a sua salvaguarda e fruição.

Competindo às entidades públicas o dever de "apoiar iniciativas de terceiros e mobilizar todos os instrumentos de valorização necessários à salvaguarda dos bens imateriais (...)". Tendo definido que, cabe às "autarquias locais promover e apoiar o conhecimento, a defesa e a valorização dos bens imateriais mais representativos das comunidades respectivas, incluindo os próprios das minorias éticas que as integram", devido à proximidade com as tradições culturais (art. 92º, nº1 e 2, da LBPC).

No seguimento do que era imposto pela Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, no seu art. 111º, nº1, o Governo faz aprovar o Decreto-Lei nº 139/09 de 15 de junho, que, entretanto, sofreu alterações pela aprovação do Decreto-Lei nº149/2015, de 4 de agosto. Este último, tal como o anterior, veio estabelecer o sistema de proteção legal do património imaterial, cujo regime é o da salvaguarda, tendo por base uma estrutura assente no inventário ao qual designa de «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial».

O Inventário Nacional do Património Imaterial é o meio preconizado para a proteção legal do património imaterial que carece de suporte físico, como as tradições, sendo registo, o meio através do qual se garante a sua permanência através dos tempos. Isto é, sendo o objetivo da proteção do património cultural a sua fruição não só atual, mas futura, há a necessidade de fazer corresponder a esse inventário um Registo patrimonial de inventário, ao qual alude o art. 16º, nº 2, al. b), da LBPC[134].

O inventário surge, assim, como ferramenta que permite, através da pesquisa, investigação e identificação do bem e, só com o conhecimento científico e técnico é possível o seu reconhecimento, momento este anterior à integração de um bem como património cultural. Por outro lado, o registo passou a ser visto como um instrumento legal de proteção, através da Lei nº107/2001, de 8 de setembro, e a ser, por força da legislação de desenvolvimento, no caso, o Decreto-Lei nº 149/2015 de 4 de agosto, o meio jurídico de proteger o património cultural desprovido de suporte físico.

No caso dos bens imateriais, o Inventário funciona como regime legal de proteção efetiva através da criação de um Registo. No caso desta tipologia de património, por força da lei, terá de haver concordância das populações onde se desenvolvem as manifestações culturais[135]. A intervenção da

[134] Indo ao encontro das sugestões dadas no Relatório Intercalar, no sentido de buscar um reconhecimento dos bens, através da sua identificação, por se tratar de bens cujo "grau de mobilidade, transformalidade e volatibilidade" é elevado e, por isso devem ser usados suportes tecnológicos. Sendo o único modo que permitirá que os bens intangíveis integrem o regime da proteção, assegurando o seu registo e testemunho.

[135] O pedido de proteção legal de uma manifestação do património cultural imaterial é arquivado, dispensando a consulta pública prevista no presente decreto-lei, quando o objeto do pedido: (..) "Não demonstre, manifestamente, ter resultado do consentimento das comunidades, grupos e ou indivíduos que se constituem como respetivos detentores" (art. 9º al. c) do Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto). Além disso, o art. 6º, nº2 refere que: "(...) o registo de uma manifestação do património cultural imaterial no «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial» consiste num procedimento participativo, que resulta do consentimento e, preferencialmente, do envolvimento ativo das comunidades, dos grupos e dos indivíduos que se constituem como detentores da respetiva manifestação do património cultural imaterial".

população e o seu reconhecimento, enquanto manifestações culturais, têm um papel decisivo no processo de salvaguarda. Ao Estado apenas cabe, dentro da sua função no setor das políticas públicas culturais, dar o apoio técnico e financeiro, assim como, proceder ao seu registo, de forma a torná-lo disponível publicamente[136]. Cabendo-lhe ainda, pelo princípio da tutela, a decisão final da salvaguarda, por via do "Inventário Nacional do Património Cultura"[137].

No que diz respeito à Inventariação, como regime de proteção legal prevista na LBPC, cuja definição jurídica decorre do art. 17º, nº 1, por aplicação do princípio de homogeneidade de sistemas, abrange tanto bens públicos, como bens privados, integrando uma das categorias previstas no art. 15º da LBPC.

A LBPC dividiu, na Inventariação, os bens do Estado e de outros entes públicos, dos bens pertencentes a privados. Em regra, estes últimos só serão inventariados com o consentimento dos respetivos proprietários. Neste caso, conferindo a inclusão desse bem no inventário geral, o direito a um "título de identidade" (art. 62º, nºs 1 e 3, da LBPC). Quanto ao inventário de bens públicos, pelo princípio da colaboração, para efeitos de elaboração do inventário por parte da administração do património cultural, devem as autarquias locais e as demais pessoas coletivas públicas conceber instrumentos de descrição de todos os bens pertencentes às entidades que representam.

A seleção dos bens inventariados terá de obedecer a critérios legais. Isto é, os bens selecionados terão de integrar o conceito jurídico de património cultural, "enquanto realidade de maior relevância para a compreensão, permanência e construção da identidade nacional e para a democratização da cultura", tendo "interesse cultural relevante", designadamente:

> no plano histórico, histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico, dos bens que integram o património cultural reflectirá valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade";

---

[136] Cfr. art. 4º, nºs 4 e 6 "As direções regionais de cultura prestam apoio às comunidades, grupos ou indivíduos na inventariação de manifestações do património cultural imaterial (...); desenvolvem, em articulação com a Direção-Geral do Património Cultural, estratégias e ações para a salvaguarda de manifestações do património cultural imaterial envolvendo as comunidades, grupos e indivíduos.
6 - A Direção-Geral das Artes presta, em articulação com a Direção-Geral do Património Cultural e as direções regionais de cultura, o apoio à divulgação e à valorização de manifestações do património cultural imaterial, sempre que adequado".

[137] Cfr. art. 15º, nºs 1 e 2 "a Direção-Geral do Património Cultural, decide sobre o pedido de proteção legal no prazo de 120 dias", sendo essa decisão "publicada no Diário da República e divulgada nas páginas eletrónicas da Direção-Geral do Património Cultural e das direções regionais de cultura" e art. 4.º, nº 2 "À Direção-Geral do Património Cultural cabe a responsabilidade da coordenação das diversas iniciativas a desenvolver no âmbito da salvaguarda do património cultural imaterial" e compete ainda, "decidir sobre os pedidos de registo de inventariação e de registo de salvaguarda urgente no «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial», assim como decidir sobre os respetivos procedimentos de revisão e atualização".

ou "quaisquer outros bens que como tal sejam considerados por força de convenções internacionais que vinculem o Estado Português, pelo menos para os efeitos nelas previstos"; ou que "(...) representem testemunho material com valor de civilização ou de cultura" (art. 2º, nºs 1, 3 e 5 e art. 14º, nº 1, todos da LBPC). O que significa que a inventariação não poderá ser considerada um segundo nível de proteção, isto porque, a regra é que todos os bens em vias de classificação ficarão sujeitos ao inventário. Os bens que não revelem o inestimável interesse cultural passam a fazer parte do inventário, quando se trate de bens que pertençam à esfera jurídica pública. Já os bens que não sejam classificados, só se manterão inventariados se os proprietários nisso consentiram, salvo exceção em que, mesmo sem que estes consintam, manter-se-ão na lista de inventário.

O inventário, enquanto regime legal de proteção de bens culturais, tem como objetivo "evitar o seu perecimento ou degradação, a apoiar a sua conservação e a divulgar a respetiva existência", sendo da competência do Governo coordenar e assegurar o inventário geral (art. 61º, nºs 1 e 2 da LBPC). O que significa que a inventariação funciona como um princípio de complementaridade do regime de proteção. Estabelecendo-se regras precisas para que ocorra a intercomunicabilidade, pelo menos entre a administração do património cultural e outros entes públicos, a quem impende a obrigação de contribuir com um instrumento onde se encontrem devidamente identificados os bens, e cuja fundamentação técnica já se encontre descrita devidamente, a fim de integrarem o inventário geral dos bens culturais, cuja competência pertence à Administração Central do Estado.

Apesar da LBPC, no seu art. 17º, definir a inventariação como "forma legal de proteção", a mesma Lei, no título alusivo ao regime da valorização dos bens culturais, identifica esta forma de proteção como constituindo também um instrumento de valorização, (art. 71º, nº 1 al. a), da LBPC), o que significa que o inventário funciona como o primeiro momento na consecução do reconhecimento de um bem cultural. Isto é, há a promoção de um estatuto institucional que confere dignidade e assegura ao detentor do bem, no caso de bens privados, direito à concessão de apoio financeiro e técnico, sem lhe determinar qualquer ónus, encargo ou sujeições.

Já o reconhecimento funciona assim como um dos objetivos instrumentais, através da criação de uma base de dados protegida, em que lhe é atribuída níveis de acesso e que abrange todo património material, quer se trate de bens móveis ou imóveis. Este nível de reconhecimento tem como função a identificação objetiva, o mapeamento, a cartografia e o registo dos dados relativos aos bens culturais, alargando-se o seu conteúdo aos bens imateriais, obedecendo assim ao princípio da homogeneidade do sistema de proteção.

Em suma, o regime jurídico do património cultural preconizado pelo legislador tem um carácter vinculístico, na medida em que o ato que determina a proteção dos bens culturais reveste o modelo de classificação ou de inventariação, não sendo possível ao Estado criar outros modelos de proteção enquadráveis na proteção do património cultural. É ainda vinculístico na medida em que define categorias e os níveis de proteção; os prazos concedidos ao procedimento; e as consequências que advêm da proteção desses bens, que determinam direitos e deveres para o poder público e para os particulares. No quadro normativo criado pelo Direito português apenas é concedido aos técnicos o poder de determinarem o "interesse cultural do bem". Após esta fase, o Estado, na sua decisão final, fica vinculado apenas a um parecer negativo.

2.4.1. A transversalidade do direito do património cultural: direito do ambiente e direito do urbanismo

Ainda hoje é discutível se o Direito do Património Cultural é um ramo de direito autónomo ou se integra o Direito do Ambiente ou mesmo o Direito do Urbanismo[138]. De resto, já foram expostas as razões que levam a concluir que este - ainda que se possa entender que não estamos num ramo do direito autónomo e as razões que apontam para uma autonomia deste Direito - não deverá ser entendido como um setor do Direito do Ambiente. Para isso aponta a criação de uma LBPC e legislação de desenvolvimento, onde se cria uma tutela efetiva do património cultural orientada para a intenção da criação de um Código do Património Cultural.[139]

É certo que, desde a aprovação da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, sucessivamente, se tem criado um conjunto de legislação específica na área da tutela do património cultural, indiciando mesmo a criação de um Código do Património Cultural Português.

A questão a colocar é se, efetivamente, a lei-quadro do património cultural e a legislação de desenvolvimento, que visa definir um regime jurídico específico para a proteção e valorização do património cultural e, em simultâneo, estabelece um conjunto de limites à atuação dos Governos em matéria de política pública para o património cultural, configura o que se pode entender por Código do Património Cultural. Caso se afigure afirmativa a questão, então teremos o Direito do Património Cultural

[138] Entre os autores que entendem uma conceção ampla de meio ambiente destaca-se M. S. Giannini "que entende que o meio ambiente tem uma tripla dimensão, a relacionada com o conceito de paisagem, onde se incluem tanto o património natural como o património cultural; a relativa à defesa do solo, do ar, da água; e a que está subjacente nas normas urbanísticas", in Ortega Álvarez (coor.), Lecciones de Derecho del Medio Ambiente, 3ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 47, citado em (Silva S. T., 2002, p. 91).

[139] Cfr. "Proposta de Lei de Bases do Património Cultural", p.6 e Despacho nº113/96, de 10 de dezembro, publicado no Diário da República - 2.ª serie, nº 301, de 30.12.1996, pág. 17959.
Esta ideia de um Código do Património Cultural é referida no Relatório Intercalar, a propósito da qualificação da Lei nº 13/85, na medida em que o legislador teria ido mais além das suas competências "regulando exaustivamente o regime que (...) teria de observar-se" (Ministério da Cultura, 1998, p. 23).

como um ramo do direito autónomo, por outro lado, caso a resposta seja negativa, ainda estará para nascer esse Código. *Mutatis mutandis* o mesmo se questiona em relação ao ambicionado Código do Urbanismo e ao, não menos discutido, mas também pertinente, Código do Ambiente.

Na verdade, a Lei nº107/2001, de 8 de setembro, e a Constituição da República Portuguesa apontam, nas suas disposições, para uma articulação entre a proteção do património cultural e o urbanismo, designadamente no art. 12º, nº 1, al. d) da LBPC, quando refere como finalidades da proteção e valorização do património cultural a defesa da "(..) qualidade ambiental e paisagística"[140]. No nº2 daquela mesma disposição legal, estabelece como objetivos primários da política de património cultural, além do seu "conhecimento, a proteção, a valorização e crescimento dos bens (...) de interesse cultural relevante, como dos respetivos contextos". Demonstrando que, dentro desta política, também relevam as questões urbanísticas e paisagísticas. Constituindo componentes específicas da política do património cultural, conforme dispõe o art. 13º, nº 1, al. d) da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, entre outras, a "definição de modelos de articulação da política do património cultural com as demais políticas setoriais".

Dentro do âmbito da transversalidade do Direito do Património Cultural com o Direito do Urbanismo e com o Direito do Ambiente, ainda há a destacar o art. 44º, nºs 1 e 2, da LBPC, cujo título "Defesa da qualidade ambiental e paisagística", onde, no seu corpo, se destaca um compromisso do legislador em assegurar, através do Direito, que o património cultural imóvel se "torne elemento potenciador da coerência dos monumentos, conjuntos e sítios que o integram, e da qualidade ambiental e paisagística". E ainda impõe ao Estado e aos outros agentes da Administração Pública, como autarquias locais, dentro das suas competências, o desenvolvimento de ações, com vista a "recuperar e valorizar zonas, centros históricos e outros conjuntos urbanos, aldeias históricas, paisagens e parques, jardins e outros elementos naturas, arquitetónicos (...) integrados na paisagem". Mais adiante, o legislador reforça a importância urbanística e ambiental. Dispõe o art. 52º, nº 1 que, "o enquadramento paisagístico dos monumentos será objeto de tutela reforçada"; inclusive, afasta a aplicação dos Planos de Pormenor e Salvaguarda e de Planos integrados, mesmo que em vigor, se estes desrespeitarem os contextos dos monumentos nacionais, e obriga-os a respeitar as áreas envolventes dos imóveis, designadamente nos casos em que há intervenções ou que os planos prevejam intervenções nos contextos dos monumentos.

A Lei dispõe, no nº2 do art. 52º, que:

[140] Argumento perfeitamente utilizável para a autonomia do Direito do Património, face ao Direito do Ambiente.

> Nenhumas intervenções relevantes, em especial alterações com incidência no volume, natureza, morfologia ou cromatismo, que tenham de realizar-se nas proximidades de um bem imóvel classificado, ou em vias de classificação, podem alterar a especificidade arquitetónica da zona ou perturbar significativamente a perspetiva ou contemplação do bem.

Estabelecendo a obrigatoriedade de os municípios fazerem aprovar um plano de pormenor de salvaguarda para a área onde se encontra o bem cultural imóvel; dando à entidade a quem compete a tutela do património cultural, a prorrogativa de determinar que sejam elaborados, pelos municípios, instrumentos de planificação urbanística integrados, com respeito pelos instrumentos de gestão territorial já existentes. Neste caso, configurando um instrumento planificador urbanístico de política setorial.

Na verdade, os planos urbanísticos constituem um instrumento importante na proteção do património cultural edificado. Para isso aponta, não só a LBPC, como a legislação urbanística e o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. São os planos de âmbito municipal que melhor servem a proteção e valorização do património cultural e, dentro destes, os sub-planos de âmbito local, designados de planos de pormenor de salvaguarda[141]. Tendo estes últimos especial importância num contexto de colaboração mútua entre os órgãos competentes para a proteção do património e os municípios, conforme prevê o art. 51°, n° 1 da LBPC.

A Lei n°107/2001, de 8 de setembro, no art. 53°, n°s 2 e 3, estabelece a obrigatoriedade da existência de planos de pormenor de salvaguarda, remetendo o seu conteúdo para a legislação de desenvolvimento. Fixando, contudo, um conteúdo necessário e especial, para além do que se estabelece no Decreto-Lei n° 380/99, de 22 de setembro[142]. Assim, os planos de pormenor de salvaguarda devem estabelecer:

> a) A ocupação e uso prioritário; b) As áreas a reabilitar; c) os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais; d) A cartografia e o recenseamento de todas as partes integrantes do conjunto; e) As normas específicas para a proteção do património arqueológico existente; f) As linhas estratégicas de intervenção, nos planos económicos, social e de requalificação urbana paisagística.

[141] Cfr. art. 106° do Decreto-Lei n° 80/2015, de 14 de maio, que remete para o Decreto-Lei n° 309/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime dos planos de pormenor e de salvaguarda no art. 63° e seguintes.

[142] Entretanto revogado pelo Decreto-Lei n° 80/2015, de 14 de maio.

Antes da aprovação do Decreto-lei nº 309/2009, de 23 de outubro, em face da inexistência da legislação de desenvolvimento, o Decreto-lei nº 380/99, de 22 de setembro, definia qual o conteúdo material dos planos de pormenor e salvaguarda. Contudo, nenhuma remissão era feita para as especificidades da Lei nº107/2001, de 8 de setembro. Só com a aprovação do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, passou a ser possível, do ponto de vista urbanístico, criar um regime especial para os bens culturais imóveis.

O Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, no seu art. 63º e seguintes, define o objeto do plano de pormenor de salvaguarda. Este deverá

> estabelecer as orientações estratégicas de actuação e as regras de uso e ocupação do solo e edifícios necessários à preservação e valorização do património cultural existente na área de intervenção, desenvolvendo as restrições e os efeitos estabelecidos pela classificação do bem imóvel e pela zona especial de protecção.

Contudo, só com a aprovação do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, se definiu, ao nível urbanístico, essa articulação entre este tipo de instrumento de gestão territorial de âmbito municipal e a legislação de proteção dos bens culturais imóveis.

Nos termos do art. 106º, refere-se que, "O conteúdo e as finalidades do plano de pormenor de salvaguarda são definidos nos termos previstos na lei de bases do património cultural e demais legislação complementar" e, o art. 102º, nº 1 al. a), define que, o conteúdo deverá atender:

> A definição e a caracterização da área de intervenção, identificando e delimitando os valores culturais e a informação arqueológica contida no solo e no subsolo, os valores paisagísticos e naturais a proteger, bem como todas as infraestruturas relevantes para o seu desenvolvimento.

Dentro dos instrumentos de gestão territorial contemplados na legislação urbanística, os planos de pormenor de salvaguarda devem visar integrar a categoria de planos setoriais, posição defendia por Alves Correia (2012, p. 413 sgs) e por Suzana Silva (Silva S. T., 2002, p. 80). Segundo os autores citados, os planos de pormenor de salvaguarda não integram os planos especiais porque, quanto a estes, vigora o princípio da tipicidade - só são admitidos os planos especiais determinados por lei. Em defesa desta tese, ainda acrescentam que a própria LBPC, no seu art.6º al. c), para isso remete, ao determinar uma correlação estreita entre o património cultural,

> com as restantes políticas que se dirigem a idênticos ou conexos interesses públicos e privados, em especial as políticas de ordenamento do território, de ambiente, de educação e formação, de apoio à criação cultural e de turismo.

Acrescente-se ainda o Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, que veio apoiar esta orientação doutrinária, na medida em que o art.1º *in fine*, na identificação do seu objeto, de forma expressa, refere que visa estabelecer o regime jurídico dos planos de pormenor de salvaguarda. Reforçado ainda pelo art. 63º e sgs, que estabelecem esse mesmo regime jurídico, para onde, aliás, o art. 106º do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, diretamente remete, a propósito da criação destes planos urbanísticos de âmbito municipal.

Já quanto à transversalidade do Direito do Património Cultural com o Direito do Ambiente, além das disposições específicas contempladas na Lei nº 107/2001, de 8 de setembro e que acima se referiu, a Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei nº11/87, de 11 de abril, identificava o património construído como fazendo parte da componente humana que integrava as políticas de proteção do ambiente e, dentro do título do art. 20º, nºs 1 e 2, "Património natural e construídos ". Apesar de separar este do património histórico cultural, remete a proteção de ambos para,

> medias especiais de defesa, salvaguarda e valorização, através, entre outros, de uma adequada gestão de recursos existentes e planificação das acções a empreender numa perspectiva de animação e utilização criativa.

Estabelecendo as medidas de força dessa legislação especial, que seriam no sentido de definir

> as políticas de recuperação de centros históricos de áreas urbanas e rurais, de paisagens primitivas e naturais notáveis e de edifícios e conjuntos monumentais e de inventariação e classificação do património histórico, cultural, natural e construído (...),

sendo estabelecidas,

> em cooperação com as autarquias e com as associações locais de defesa do património e associações locais de defesa do ambiente, e estabelecerá a orgânica e modo de funcionamento dos organismos, existentes ou a criar, responsáveis pela sua execução.

A nova Lei de Bases do Ambiente, aprovada pela Lei nº19/2014, de 14 de abril, no seguimento da primeira, estabelece como componente da política do património natural, o património cultural e paisagístico, designadamente dispondo que:

> f) A salvaguarda da paisagem implica a preservação da identidade estética e visual, e da autenticidade do património natural, do património construído e dos lugares que suportam os sistemas socioculturais, contribuindo para a conservação das especificidades das diversas regiões que conjuntamente formam a identidade nacional (art. 10º).

E, o seu art. 13º, aponta para a transversalidade desta política com outros setores, ao estabelecer que:

> 1 - A transversalidade da política de ambiente impõe a sua consideração em todos os sectores da vida económica, social e cultural, e obriga à sua articulação e integração com as demais políticas sectoriais, visando a promoção de relações de coerência e de complementaridade.
>
> 2 - No sentido de promover e acautelar os princípios e objetivos da política de ambiente, os bens ambientais devem ser ponderados com outros bens e valores, incluindo os intangíveis e os estéticos, de forma a assegurar a respetiva interdependência, num exercício de compatibilização que inclua uma avaliação de cenários alternativos, promovendo a realização do interesse público no longo prazo.

Posto isto, e sem perder de vista a Lei Fundamental - porque aponta para a tutela de novos direitos (património cultural, ambiental e ordenamento do território/urbanismo), através da sua articulação, por todos eles consignarem direitos fundamentais, designadamente o direito à qualidade de vida - e a Convenção de Paris de 1972, podemos concluir que a coordenação e articulação do Direito do Património e do Direito do Ambiente é uma imposição legal que visa a mesma finalidade, a pessoa humana. Sendo direitos diferentes e com regimes legais distintos, aproximam-se na sua finalidade, daí haver inúmeros pontos de contacto que obrigam a uma coordenação das políticas públicas setoriais.

Capítulo 3

O património cultural no panorama do direito da União Europeia

3.1. Contributo das instituições da União Europeia seleção do património cultural europeu

A União Europeia assenta em dois pilares fundamentais que estiveram na base da sua criação e se mantém na atualidade, trata-se do respeito pelos Direitos Fundamentais estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Democracia como sistema político dos Estados-membros.

A Cultura não faz parte das políticas comuns da União Europeia. Contudo, no Tratado da União Europeia a cultura passou a fazer parte, com algum protagonismo, da agenda política da União Europeia, ganhando forma jurídica através da redação do art. 167º do Tratado da União Europeia, quando refere: "a União contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum". Com destaque no património cultural, as políticas europeias têm favorecido domínios de intervenção, como o conhecimento e divulgação da cultura e da história dos povos europeus, a conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia e os intercâmbios culturais não comerciais. Estabelecendo o art. 167º do Tratado da União Europeia o suporte jurídico que permite a realização de diversas ações culturais, com vista à função subsidiária da União Europeia, dando prioridade ao património cultural comum, mas com respeito pela diversidade cultural dos Estados e das diferentes regiões que compõem cada Estado e pela diversidade cultural e linguística (artigo 165º nº1 do TFUE e artigo 22º da Carta dos Direitos Fundamentais).

A Carta dos Direitos Fundamentais, apesar de não fazer parte do articulado do diploma[143], tem carácter vinculativo para os Estados-Membros sendo vista como um instrumento jurídico em que é dado mais um passo na integração dos direitos sociais no quadro das políticas comuns da União Europeia.

Os direitos culturais fazem parte do elenco dos direitos sociais, sendo o direito à fruição cultural e à diversidade cultural, direitos simultaneamente sociais e fundamentais. A União Europeia, dentro das suas competências, está obrigada, não só a respeitar estes direitos, como a protegê-los. Segundo Alessandra Silveira (2020, p. 21), com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, esta não fica com competência geral em matérias relacionadas com os direitos fundamentais, isto é, não tem poder

[143] Conforme refere Alessandra Silveira (2020, p. 19) "a Carta dos Direitos Fundamentais deixou de figurar no articulado dos Tratados (porque as Constituições é que ostentam catálogos de direitos!) e foi substituída por uma referência que lhe atribuiu força juridicamente vinculativa.".

para anular normas de Direito Interno dos Estados-Membros, que contrariem ou não os apliquem. Contudo, é possível tratar de forma igualitária todos os cidadãos que fazem parte da União Europeia, no que ao Direito da União diz respeito. Na verdade, conclui esta autora,

> com o Tratado de Lisboa teremos proteção de direitos fundamentais mesmo sem Constituição. Isto denota que a União Europeia representa uma nova espécie de governação *multinível* que não se compadece com a reprodução dos mecanismos já testados a nível nacional (2020, p. 21)

Decorre do preâmbulo do Tratado da União que este visa uma união mais estreita entre os povos que constituem a União Europeia, isto porque, o projeto de integração pressupõe uma nova conceção de identidade coletiva não confinada à história e cultura comuns[144]. Por isso, com o Tratado da União Europeia, pretende-se prosseguir uma atuação comum, com vista ao desenvolvimento económico e social dos cidadãos que compõem a União Europeia, criando-se uma verdadeira "cidadania europeia". Neste pressuposto, o Tratado determina quanto à cultura que a União Europeia tem poder para desenvolver ações de coordenação e de complementaridade. Não se substitui aos Estados-Membros, apenas desenvolve ferramentas e cria instrumentos com vista a atingir as finalidades preconizadas no âmbito da União, conforme dispõe o art. 6°, al. c) do Tratado da União.

Já no âmbito das políticas ambientais, a União Europeia tem um papel partilhado com os Estados-Membros, o que significa a possibilidade de esta estabelecer políticas que visem o desenvolvimento sustentável. Cabe aqui interpretar o conceito de património cultural numa perspetiva da União Europeia, isto é, em sentido amplo, incluindo na sua conceção o património natural, quando este tenha sofrido intervenção humana. No caso, o conceito de património cultural[145], como de cultura, é plástico, ao nível dos órgãos da União Europeia[146], acabando por se adequar aos tempos e aos fins a atingir pela União Europeia em matéria cultural cujo papel é residual face às restantes políticas.

---

[144] De acordo com Kaiser, S., The European Heritage Label: critical review of a new eu policy, Urbana, Illinois, 2014, p. 9, «a integração cultural foi identificada como uma necessidade política e sócio-económica para a realização do mercado único, com um ambiente mais humano e centrado no cidadão face para o que comumente se pensava ser um projeto económico: «O mundo da cultura claro-não possa ficar de fora do processo de realização do grande mercado interno europeu: que processo exige a formação de um verdadeiro espaço cultural europeu". Online em https://core.ac.uk/download/pdf/29175015.pdf, (tradução livre).

[145] Apesar de este domínio não ser objeto de políticas conjuntas das quais versam os sucessivos tratados desde a constituição da União Europeia, há uma preocupação de os Estados-Membros terem orientações concertadas nesta matéria, integradas em outras políticas da União. Assim, os organismos da União Europeia adotaram a conceção da UNESCO, em que o património cultural é visto e tratado em sentido amplo. Ou seja, em sede de União Europeia engloba-se o património cultural e o património natural em uma mesma noção.
Exemplo disso é a Diretiva Comunitária n° 85/337 do Conselho, de 27 de junho de 1985, que visa os estudos de impacto ambiental, estendendo esses estudos, quer ao património cultural, quer ao património natural.

[146] Nos termos da natureza pragmática, a União Europeia vê o setor cultural como um recurso económico e como um importante instrumento intercultural.

No processo de construção social que enformam a integração europeia, nasce dentro da ciência política e no âmbito da sociologia, o conceito de «europeização» (Gonçalves & Guibentif, 2008). A aplicação do conceito ao direito suscita a necessidade de se revisar o corpo normativo emanado das instâncias comunitárias e a forma como aquele direito interage com o quadro normativo de cada um dos Estados membros e a forma como entronca na ordem jurídica dos Estados.

O Direito da União Europeia é produzido pelos órgãos próprios da União Europeia legitimados para o efeito e produz-se em respeito aos objetivos determinados pela integração dos Estados-Membros. Dado os objetivos específicos, o Direito da União Europeia tem em vista enquadrar e regular a integração. Em muitos casos a produção normativa choca com os direitos constitucionais nacionais, por isso, a adaptação do Direito da União Europeia ao quadro normativo de cada Estado-Membro depende muito da cultura e prática jurídica de cada um.

Na matéria relativa ao património cultural, no direito português, a LBPC adota um conceito em sentido amplo, preconizado no Direito Internacional do Património Cultural e no Direito da União Europeia, designadamente na Diretiva Comunitária nº 85/337 do Conselho, de 27 de junho de 1985. Nesta última, visa-se os estudos de impacto ambiental, quer no âmbito do património natural *stricto sensu*, quer ao património cultural[147]. Sem prejuízo de se entender incluir o ambiente no património cultural, ou este no ambiente, ambos fazem parte dos valores comuns da União Europeia. Estes valores, coesão social e territorial, determinam que as políticas a seguir tenham como missão atingir esse objetivo. Daí, sejam concedidos auxílios aos Estados-Membros para que estes desenvolvam políticas que, apesar de serem da sua exclusiva competência, permitam que estes atinjam os objetivos económicos e sociais pugnados pelo Tratado da União. Estes auxílios referidos no art. 107º do TFUE poderão ser compatíveis com o mercado interno e destinam-se a "promover o desenvolvimento económico das regiões..."; a "fomentar um projeto importante de interesse europeu comum;" e/ou a "promover a cultura e a conservação do património" (art. 107º, nº 3, als. a); b) e d) do TFUE).

A União Europeia propõe-se contribuir para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros (artigo 167º, do TFUE) com destaque para o património cultural comum[148], assumindo um papel de complementaridade na "salvaguarda do património cultural de importância europeia" e na promoção da história da Europa e dos povos que a constituem, sem prejuízo de criar mecanismos de auxílio aos

[147] Transposta para o direito interno através do Decreto-Lei nº 186/90 de 27 de novembro, e o Decreto Regulamentar nº 38/90, de 27 de novembro, entretanto revogados pelo Decreto-Lei nº 69/2000 de 3 de maio, que aprovou o novo regime jurídico da avaliação de impacto ambiental.

[148] Após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, a instituição comunitária tem visto incrementadas as suas competências em matéria de cultura segundo o art. 167º, a Comunidade poderá intervir com medidas de apoio e financiamento sobre «a conservação e protecção do património cultural de importância europeia», promovendo para o efeito a cooperação com o Conselho de Europa.

Estados-Membros para o seu desenvolvimento cultural, com respeito pelo princípio da diversidade cultural.

A fórmula desenvolvida no Tratado da União Europeia, para atingir os objetivos culturais, decorre da criação de incentivos promovidos pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho[149]. Podendo ainda o Conselho, sob proposta da Comissão, emitir recomendações aos Estados-Membros em matéria cultural (art. 167°, n° 5, do TFUE). Assim, a União Europeia não tem legitimidade para impor qualquer ação de harmonização das normas jurídicas e regulamentares dos Estados-Membros no domínio da cultura. Cada Estado-Membro tem a sua própria política cultural e o papel da União Europeia é complementar às políticas a nível nacional, acrescentando-lhes uma dimensão europeia, no caso a do "património cultural comum", ou de "importância comum"[150].

No que diz respeito à legitimidade da União Europeia em matéria de coesão económica, social e territorial (art. 4°, n° 2, c)), propõe-se neste domínio desenvolver ações com vista ao reforço da coesão dentro da União, privilegiando designadamente as zonas rurais, transfronteiriças e de montanha (art. 174°). Sem prejuízo dos Estados-Membros encetarem esforços nesse mesmo sentido, desenvolvendo-se uma verdadeira política de cooperação e coordenação. Para a concretização desta política concorrente, a União Europeia cria um conjunto de instrumentos financeiros estruturais: Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção "Orientação"; Fundo Social Europeu; Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, através do Banco Europeu de Investimento, e através de outros financiamentos disponíveis ou a criar por via do Parlamento Europeu e do Conselho (art. 175°), e por via do Fundo de Coesão[151].

Por força dos Tratados da União Europeia, tem-se verificado recentemente que o papel da União consiste em fomentar os intercâmbios culturais, a cooperação entre os operadores culturais e a circulação de obras (PE e Conselho, 2021)[152]. Na prática, trata-se de implicar os cidadãos, os artistas, os profissionais da cultura em projetos e redes europeus, de estimular o conhecimento mútuo das respetivas criações culturais, de reforçar as capacidades de expressão de cada um dos povos da União.

Nesta conceção, privilegia-se mais os centros urbanos, por ser neles que se concentra grande parte da produção cultural e artística e pela cada vez mais forte ligação entre as políticas culturais e as

[149] A maior parte dos incentivos decorrem de documentos não jurídicos e reflete-se em linhas orientadoras de ação conjunta. Contudo, esses documentos acabam por ser um impulso a outro tipo de ações de maior amplitude, mas sem carácter vinculativo, pelo simples facto de a cultura não integrar as políticas comuns da União Europeia (Alves D. R., 2021).

[150] Para Maria de Lourdes Lima Santos, as políticas comunitárias, em particular o Conselho da Europa, tem um papel decisivo no estímulo a determinadas políticas, incluindo as culturais, colocando ao dispor dos Estados-Membros diversos meios: programas, critérios de avaliação, e definição de conceitos (2008).

[151] Criado pelo Protocolo n° 28, por força do disposto no art. 177° do TFUE.

[152] PE e Conselho (2021). cria o Programa Europa Criativa (2021-2027) e revoga o Regulamento (UE) n.o 1295/2013 *in* https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0818&from=PT

políticas económicas, na senda da "cidade criativa" desenvolvida por (Landry, 2000) e (Florida, 2002), influenciando indubitavelmente as políticas culturais europeias, funcionado a cultura como um instrumento da economia.

Pelo exposto em matéria de cultura, os princípios da intervenção da União Europeia têm um carácter transnacional das atividades e do respetivo impacto, que complementará os programas nacionais, internacionais e outros programas da UE, e tendem a garantir condições mais equitativas nos sectores culturais e criativos europeus, tomando em consideração os países de reduzida capacidade de produção e/ou países ou regiões com uma área geográfica e linguística restrita. Preconizam-se objetivos, tendo em vista a melhoria do conhecimento e da divulgação da cultura e da história dos povos europeus; conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia; intercâmbios culturais não comerciais; criação artística e literária, incluindo o sector audiovisual.

Para as instituições da União Europeia

> património cultural consiste nos recursos herdados do passado, sob todas as formas e aspetos, tangíveis, intangíveis e digitais (quer digitais de raiz, quer digitalizados após a sua criação), entre os quais se incluem monumentos, sítios, paisagens, competências, práticas, conhecimentos e expressões da criatividade humana, bem como coleções conservadas e geridas por organismos públicos e privados de que são exemplo os museus, as bibliotecas e os arquivos. O património tem a sua origem na interação entre pessoas e lugares ao longo do tempo e está em constante evolução. Esses recursos são de grande importância para a sociedade de um ponto de vista cultural, ambiental, social e económico e, por conseguinte, a sua gestão sustentável é uma opção estratégica para o século XXI (Conselho Europeu, 2016, p. 36).

O Panorama Europeu de atuação sobre o património cultural parte do pressuposto que a proteção do património cultural não é só uma competência nacional, também é da competência da UE. O art. 3º, nº3 do Tratado da União Europeia estabelece como um dos objetivos da União proteger e valorizar o património cultural europeu. O art. 167.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) define o papel da UE de incentivar a cooperação entre Estados-Membros para proteger o património cultural de importância europeia. Sendo, ainda, o património cultural visto como um ativo económico, deverá ser tratado através de muitas outras políticas da UE, além da política cultura, tais como: sustentabilidade, gerenciamento de risco de desastres, proteção contra o tráfico ilícito, proteção da

natureza e conservação, turismo, política regional, pesquisa e inovação, políticas digitais, educação, dimensões internacionais.

No domínio da sustentabilidade, a União Europeia tem como objetivo impedir a degradação ambiental, mercê das mudanças climatéricas, o que também se aplica ao património cultural, uma vez que, as questões ambientais prejudicam o património cultural, sobretudo o construído que, sob a pressão da poluição, tem um desgaste maior, muitas vezes levando à sua degradação irreparável. Daí a sustentabilidade ser um dos cinco pilares da ação sobre o património cultural, dado que, em sede de política para o património cultural, no seio da UE, este funciona como potencializador do capital social, impulsionador da economia e como garante da sustentabilidade ambiental. Como princípio da União Europeia, cultura e património cultural são elementos que permitirão alcançar o desenvolvimento inclusivo e sustentável. Assim, no quadro comunitário são previstas ações que vão desde a regeneração de cidades e regiões, à promoção e reaproveitamento e a adaptação de edifícios com valor histórico cultural para outras funções, bem como, proporcionar o acesso ao património cultural e ao património natural, através do turismo sustentável.

Na perspetiva das políticas da União Europeia para o património cultural, estabelece-se que este deverá ser inovador, não só através do recurso aos meios digitais, como no sentido de se refletir do ponto de vista social através da assunção, por parte das comunidades, de um papel ativo, quer ao nível da participação da proteção, como da sua gestão. Resulta daqui uma necessidade de novos modelos que chamem à participação das comunidades locais, podendo servir de exemplo a economia social e outros modelos que tornem efetiva a participação e a inclusão dos membros das comunidades locais[153]. Para se conseguir atingir este resultado, a União Europeia, através dos seus órgãos, promove um conjunto de ações que tendem a reforçar o papel da sociedade civil nas políticas públicas para o património cultural, com vista à construção da identidade comum.

Inserido no princípio da criação de um património cultural europeu, dentro das políticas da União Europeia em matéria de património cultural, destaca-se, ainda, um documento da Comissão Europeia, no ano de 2014, «Rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu», o papel conferido ao património cultural nas relações internacionais e nas políticas de desenvolvimento. Neste âmbito, sublinhou-se o compromisso da União Europeia em promover a cooperação sobre o património cultural

[153] Estudo «Governação participativa do património cultural» (2018) Relatório do grupo de trabalho de peritos da Comissão do método aberto de coordenação (MAC).

e contribuir para a sua proteção, em colaboração com organizações, como o Conselho da Europa e a UNESCO.

Do ponto de vista das relações internacionais, o Conselho faz aprovar, em 7 de junho de 2019, uma Recomendação[154] sobre uma abordagem estratégica da União Europeia e determina um quadro de ação na área das relações culturais internacionais.

Neste documento destaca-se a redefinição das políticas culturais no seio da União Europeia, baseada na criação de medidas de apoio, de coordenação e de complementaridade com as ações dos Estados-Membros. Para o efeito, dá uma definição estratégica para a cultura (Capoano & Noversa, 2021, p. 140), entendida como um recurso ou um valor com efeitos socioeconómicos, permitindo o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida, e como promotora transversal dos objetivos de desenvolvimento sustentável, que se projetará também ao nível das relações externas. Essa visão transversal de cultura também é perspetivada no sentido amplo em que, entre outros, pode-se incluir na cultura, os setores culturais e criativos, as artes, a ciência, a educação, o turismo, o património cultural.

Na Recomendação do Conselho de 7 de junho de 2019 determina-se a necessidade de os Estados-Membros encetarem uma política externa comum em matéria de cultura, devendo esta política alicerçar-se em princípios vertidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Isto é, pugnando pelo princípio da diversidade cultural e pelo diálogo intercultural como valores da União Europeia e que, através deles, é possível a promoção dos direitos humanos nas suas diversas facetas, como o respeito pelas identidades culturais, pela liberdade de criação cultural e pela democratização da cultura.

Nessa Recomendação (2019/C 192/04) do Conselho define-se a importância de um reforço de cooperação entre os Ministérios da Cultura e dos Negócios Estrangeiros no sentido de desenvolvimento de uma política cultural internacional[155], tendo em vista o cumprimento dos seguintes objetivos:

> Reforçar a eficiência e o impacto da política externa da UE integrando as relações culturais internacionais no leque dos seus instrumentos de política externa, especialmente numa visão de longo prazo;

[154] Jornal Oficial da União Europeia. Conclusões do Conselho sobre uma abordagem estratégica da UE e um quadro de ação no domínio das relações culturais internacionais (2019/C 192/04), pp 6-10 *in* https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0607(01)

[155] Neste mesmo sentido, já o Parlamento Europeu havia recomendado aos Estados-Membros que desenvolvessem uma "diplomacia cultural internacional", através da Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu. "Salienta o papel desempenhado pelo património cultural nas relações externas da União, no âmbito do diálogo político e da cooperação com os países terceiros e exorta os Estados-Membros, a Comissão e o Conselho a revitalizarem a diplomacia cultural; realça, além disso, o potencial que os projetos de investigação interdisciplinares oferecem em matéria de preservação do património cultural e nos quais participam Estados-Membros da UE e países terceiros" (Parlamento Europeu, 2015).

> Melhorar a coerência das posições e ações da UE a nível multilateral a fim de aumentar a eficiência da UE enquanto força coesa nas relações internacionais, nomeadamente através da eliminação dos obstáculos ao bom funcionamento de todas as partes interessadas pertinentes;
>
> Promover a aprendizagem mútua, o entendimento entre culturas e a confiança entre a UE e os seus parceiros nas relações externas, capacitando ao mesmo tempo os setores culturais locais para que sejam motores de desenvolvimento inclusivo e sustentável e de progresso social e cultural e promovam a diversidade cultural, a inovação e a resiliência económica;
>
> Reforçar mutuamente as dimensões externas das políticas, programas e projetos culturais, bem como a dimensão cultural e criativa das relações internacionais da UE e dos seus Estados-Membros, através do reforço da cooperação transetorial entre instituições da União e Estados-Membros e no seio de cada um deles;
>
> Procurar sinergias e complementaridade entre as atividades realizadas pela UE e seus Estados-Membros em países terceiros, incluindo as suas representações diplomáticas e consulares e a rede EUNIC (Conselho Europeu, 2019, p. 7).

Em suma, este documento destina-se a desenvolver um conjunto de recomendações aos Estados-Membros, à Comissão e aos restantes órgãos da União Europeia, de forma a ser definida uma política cultural comum à União Europeia, sempre visando o respeito pela independência dos Estados-Membros em matéria de política cultural, mas com um papel determinante num enquadramento igualitário de conceitos, como: diversidade cultural, cultura, política cultural e, sobretudo, nos objetivos traçados ao nível internacional.

Quanto ao Parlamento Europeu, parte do pressuposto que a posição da União Europeia no mundo não é apenas determinada pela sua posição política, económica, social e geográfica, mas que a sua posição também se assume pelos seus valores culturais. Assim, após as suas primeiras eleições diretas, em 1979, o Parlamento cria uma Comissão responsável pelas questões culturais.

Ao longo da sua história, o Parlamento Europeu sempre defendeu que se deveria incluir uma base jurídica relativamente à política cultural. Foi com o Tratado da União Europeia que viu esse desejo cumprido, e mais, que lhe foram conferidas competências de co-decisão com o Conselho. Contudo, a regra nas tomadas de decisão era de unanimidade, o que tornava inexequível muitas das iniciativas do PE em matéria de cultura. Atualmente, de acordo com o art. 167°, n° 5 do Tratado da União Europeia,

em termos de tomadas de decisão, o Parlamento Europeu e o Conselho têm o mesmo peso na co-decisão com vista a adoção de ações de incentivo; no desenvolvimento das culturas dos Estados-membros; por pugnar pelo respeito das diversidades culturais de cada Estado ou de cada região e com vista a evidenciar o património cultural comum do povo europeu, em cumprimento do disposto nos nºs 2 a 4, do acima referido art. 167º do Tratado.

Dentro das instituições que compõem a União Europeia, a cultura é vista como um recurso estratégico, não só para o desenvolvimento socioeconómico dos cidadãos europeus, como também na definição de uma política externa marcadamente assente em valores humanitários.

Apesar do papel secundário desempenhado pela UE em matéria de cultura e, consequentemente, no âmbito do património cultural, cabendo ao Estados-Membros a tarefa de conservação, promoção e proteção, esta temática não deixa de despertar interesse e, por isso, tem crescido cada vez mais a produção de ações e políticas no sentido da cooperação. Na verdade, a cultura tem enorme impacto a todos os níveis (político, económico, turístico) no seio da União Europeia e, por isso, os olhos dos órgãos da UE não a tiram da mira, uma vez que necessitam dela como forma de definir o seu espaço geográfico e um poder cultural de atração central repartido. Por esse motivo, a União Europeia avança a passos largos na dissolução dos laços entre património cultural e identidade nacional, para apontar à criação e reconhecimento de um espaço onde a noção de património cultural de importância europeia ganha relevo na mesma medida da identidade europeia[156].

3.2. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice em 7 de dezembro de 2000, só passou a ser juridicamente vinculativa por força do art. 6º do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009. Este documento jurídico é de âmbito restrito quanto à sua aplicação, isto porque, vincula as instituições e os órgãos da União Europeia em toda a sua atuação. Quanto aos Estados-Membros, apenas estão vinculados quando aplicam o direito da União.

Pode-se defender que, a proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi mais um passo que a União Europeia deu com vista à evolução para uma ordem jurídica supranacional.

Paralelamente ao princípio do respeito pela diversidade cultural de todos os povos que compõe a União Europeia, plasmado no art. 22º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nasce a narrativa de criação de um património cultural europeu comum a todos os cidadãos da União Europeia.

[156] Sobre este tema, ver a interessante reflexão de ACCETTURA, Bárbara, Valorizzazione del património cultural e novo modelo para o sviluppo do território, ed. Scientifiche Italiane, Napoli,2015. Também em "I beni culturali tra ordinamento Europa e ordinamento nazionale", Aedon, No. 2, 2003.

A "construção" do património de importância europeia é visível, na medida em que as políticas culturais dos Estados-Membros se desenvolvem maioritariamente financiadas por fundos estruturais e de investimento que dão prevalência ao património comum europeu. Perspetivando-se que este património permitirá a consolidação da cidadania europeia por apelo à unidade cultural como resultado da diversidade cultural. Assim, a cultura enquanto reflexo da diversidade cultural será a base para o nascimento de uma cidadania comum baseada em manifestações e princípios comuns.

O art. 22º da Carta tem como fonte inspiradora o art. 6º do Tratado da União Europeia, assim como, o art. 151º, nºs 1 e 4 do Tratado da Comunidade Europeia, entretanto substituído pelo art. 167º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, cuja matéria diz respeito à cultura. O respeito pela diversidade cultural e linguística está também previsto no art. 3º, nº 3 do Tratado da União Europeia. Contribuiu ainda para a redação do art. 22º da Carta dos Direitos Fundamentais, a Ata Final do Tratado de Amesterdão, relativa ao estatuto das Igrejas e das organizações não confessionais, agora integrada no art. 17º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[157].

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia obriga a que Estados-Membros na criação da sua legislação interna e no desenvolvimento das suas políticas públicas, respeitem as normas da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em matéria de direitos fundamentais, consequentemente, em matéria como a cultura. Além disso, insta os Estados-Membros a criarem disposições e a desenvolverem políticas que efetivem os direitos culturais, que se traduzirá na fruição, na diversidade e na construção de um património cultural comum. Este património cultural comum não será constituído pelos diferentes patrimónios culturais dos diferentes Estados-Membros que compõem a União Europeia, mas por elementos do património cultural que têm pontos de contacto com a Europa do passado e a ideia de construção europeia.

Ao defender-se a criação de um património comum europeu, não se está a desenvolver um processo de patrimonialização estruturado em bens culturais comuns aos povos que constituem a União Europeia. O desenvolvimento desta ideia permite que as instâncias comunitárias identifiquem, definam e declarem o que merece ser evidenciado como património cultural comum. Daqui pode resultar, a longo prazo, o esquecimento das diferenças culturais que pejam os diferentes Estados e as diferentes regiões. Nesta medida, e sob a égide dos direitos fundamentais, está-se a desenvolver um processo de patrimonialização vertical, que vem dos órgãos da União Europeia. Este processo de patrimonialização evidencia alguma violência, na medida em que os instrumentos de financiamento fomentam a criação

[157] Diário Oficial da União Europeia C 303/17 - 14.12.2007.

de políticas para o património cultural, em que se privilegiam os elementos patrimoniais comuns aos cidadãos europeus, sendo estes elementos do património cultural que acabam por ser salvaguardados e valorizados para as futuras gerações europeias, assim queiram as instâncias governamentais dos Estados-Membros. Esta posição estratégica assumida pela União Europeia quanto ao património cultural esconde os verdadeiros interesses que estiveram e se mantêm na base da sua criação, servindo o património cultural e a política desenvolvida em seu torno como instrumento para concretizar outras «politicas de interesses maiores».

3.3. A marca «Património Europeu»

A marca «Património Europeu» (MPE) é mais uma das ações culturais da UE, assumida pelos três órgãos da União, com base na iniciativa dos Estados-Membros[158], cujo objetivo é destacar o património cultural comum de relevante importância para a Europa.

Com vista ao cumprimento do Tratado da União Europeia, no seu art.3º, isto é, para a "salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu", articulado com o TFUE, no seu art. 167º, em que a União se propõe dar destaque ao "património cultural comum", é criado em 2011 a marca «Património Europeu». Esta distinção é conferida a locais, dentro do espaço da União Europeia, com valor histórico, cultural e que simbolizem a integração europeia.

A atribuição da marca do «Património Europeu», tem como objetivo o reforço do sentimento de pertença dos cidadãos europeus à União Europeia, criando uma identidade comum ao povo europeu. Em simultâneo, permite cumprir a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, através do respeito pelo princípio da diversidade cultural, previsto no art. 22º dos Direitos Fundamentais da União Europeia, sendo este princípio reforçado pela Decisão (EU) 2017/864 do Parlamento Europeu e do Conselho, aprovada em 17 de maio de 2017, a propósito do ano Europeu do Património Cultural, na qual se interpreta a diversidade cultural como um elemento de destaque no diálogo intercultural[159]. É através da criação da marca do «Património Europeu» que se potencia a visibilidade de alguns espaços geográficos da União Europeia, beneficiando o turismo e, consequentemente, se concretizará o objetivo de outras políticas da União Europeia, designadamente a política económica. Através do desenvolvimento económico das regiões europeias, cumpre-se o objetivo do "crescimento económico equilibrado (...) tendo como meta (...) o progresso social (...)". Em simultâneo, através desta ferramenta é possível à

[158] A conceção partiu de alguns Estados-Membros reunidos em 28 de abril de 2006 em Granada por iniciativa da Espanha, França e Hungria, em que retomou a ideia lançada pelo Ministro da Cultura da França, Renaud Donnedieu de Vabres. Naquela reunião os representantes da cultura dos Estados decidiram promover esta iniciativa com um único objetivo que ainda está presente no espírito da MPE, procurar uma forma de conexão entre os cidadãos e as instituições europeias e reforçar o sentimento de adesão à União Europeia.

[159] Pontos 6 e 12 e art. 2º, nº1, al. a) da Decisão (Jornal Oficial da União Europeia, L 131, 20 de maio de 2017 p. 2 - 4).

União Europeia atingir o objetivo da promoção da "coesão económica e social e territorial (...)", conforme o previsto no art. 3º do Tratado da União e desenvolvida no TFUE, no seu art. 4º, nºs 1 e 2, al. c), em que atribui competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros nesta matéria.

A marca do «Património Europeu» será um serviço de interesse económico geral, constituindo um valor comum, com vista à "promoção da coesão social e territorial" dentro do espaço da União Europeia. Esse interesse económico geral permite à União Europeia desenvolver ações, com finalidade europeia, em domínios como a cultura e o turismo (art. s 6º e 14º do TFUE). Dentro da cultura, o património cultural é um recurso importante na economia das regiões europeias, porque promove o turismo. Sendo que, criando economias fortes nos Estados da União Europeia, consegue-se atingir a coesão económica, territorial e social, principalmente dos Estados menos desenvolvidos, conforme prevê o art. 174º do TFUE.

Dentro das competências estatuídas no TFUE, designadamente pelo art. 175º, a Comissão, em 2011, sob o convite que lhe é dirigido pelo Conselho, apresenta a proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu que, a 16 de novembro de 2011, concedem à Comissão autorização para desenvolver esta ação[160], através da Decisão nº 1194/2011/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011.

Em bom rigor, a marca «Património Europeu», surge com modelo idêntico à Lista Património Mundial ou Lista de Património Cultural Imaterial da Humanidade, cuja iniciativa se deve à UNESCO. Através da inscrição na Lista foi, e é, permitido que alguns territórios do mundo ganhassem, e ganhem, visibilidade e, por conseguinte, desenvolvam o turismo como forma de crescimento económico. Além da Lista da UNESCO, a marca «Património Europeu» adotou um modelo idêntico ao da Certificação dos Itinerários Culturais, criada pelo Conselho da Europa, com vista ao desenvolvimento económico das regiões europeias. Como elementos diferenciadores temos os atores (entidade emitente e os destinatários) e os Estados europeus abrangidos, uma vez que, a marca «Património Europeu», apenas abrange os Estados-Membros. Outra distinção possível diz respeito aos objetivos preconizados, isto porque, no caso da marca do «Património Europeu», estes funcionam como um instrumento ao serviço de objetivos económicos comuns, tendo como fim último a "coesão social e territorial" dentro do espaço da União Europeia. Além disso, visa ainda enfatizar o valor europeu simbólico e histórico de certos bens patrimoniais dos Estados-Membros e torná-los visíveis e possíveis de fruição pública. Isto é, identifica-se um conjunto de bens culturais pertencentes aos Estados-Membros que passam a integrar "o património

[160] Jornal Oficial da União Europeia, L 303, de 22 de novembro de 2011, p. 1-9.

cultural de importância europeia", que corresponderá a elementos que simbolizem a criação da União Europeia. Outro objetivo, também ele de suma importância, é a promoção, a sensibilização e o desenvolvimento do crescimento de políticas em torno da cultura, sem prejuízo dos Estados da União Europeia, dentro das suas competências próprias em matéria de políticas culturais, desenvolverem esforços no sentido de promoverem a visibilidade do seu património cultural, nomeadamente através da sua inscrição na Lista da UNESCO ou através da Certificação pelo Conselho da Europa. Apesar de caber a cada um dos Estados-Membros o desenvolvimento de políticas próprias, neste âmbito, estas podem, e devem, ser coordenadas com as restantes políticas da União Europeia, devendo seguir as orientações dos órgãos da União, com vista à efetiva coordenação. Melhor dizendo, a criação da MPE, pretende que a UE complemente ainda as ações das organizações internacionais, como a UNESCO e o Conselho da Europa, no domínio do património cultural, numa área limitada aos Estados-Membros da União.

Efetivamente, por via dos apoios e ações (que na sua maioria se traduzem em recursos económicos), a União Europeia, em matéria de património cultural, permite que os Estados-Membros salvaguardem e valorizem o seu património cultural, através de fundos estruturais. Deste modo, os Estados, por via do seu património cultural reabilitado, conseguem apresentá-lo à UNESCO e ao Conselho da Europa, obtendo a visibilidade desejada e, por conseguinte, o aumento do turismo, o que permite a obtenção de recursos económicos. Em simultâneo, a obtenção da marca «Património Europeu» é mais uma forma de promoção do seu património cultural, desta vez, um bem público à escala europeia, o que demonstra que o património cultural é um recurso económico inesgotável e plástico. Isto porque pode ser usado como recurso interno de cada Estado, pode ser usado como recurso dentro da política da União Europeia ou do Conselho da Europa e, pode ainda ser um recurso à escala universal.

Conforme afirma Teresa Rivera,

> Siguiendo a Häberle, la UE es consciente de que lo que caracteriza a Europa es su cultura común por lo que la participación de la ciudadanía en el discurso europeo es trascendental para la creación del espacio público europeo (2016, p. 301)

São objetivos preconizados pela atribuição da marca «Património Europeu» permitir, em simultâneo, a integração efetiva, instituindo-se uma cidadania comum, através da criação de símbolos comuns, isto é, a formação no imaginário dos cidadãos europeus de um conjunto de elementos simbólicos que criam uma identidade cultural comum. Além disso, permite a instrumentalização do património cultural enquanto recurso para o desenvolvimento económico dentro da União Europeia. Em última instância, o paradoxo diversidade cultural, património cultural comum pode, no futuro, levar à criação de uma identidade cultural híbrida, a identidade cultural europeia. Híbrida, porque resulta de elementos

patrimoniais dos diferentes Estados-Membros que se pretende que coabitem, daí a aposta da União Europeia na educação e divulgação patrimonial incidir, sobretudo, nos jovens. Esta coabitação, no futuro, pode vir a resultar numa fusão.

Na criação da marca «Património Europeu», o processo de patrimonialização é um processo educativo e promocional que provém da atribuição da marca «Património Europeu» quando, na verdade, o processo deve começar a partir da comunidade, como seja espectável acontecer em todas as formações de património cultural.

Este processo educativo e promocional, cujo monopólio pertence aos órgãos da União Europeia e cujos critérios de atribuição são delimitados no documento jurídico, permite a candidatura dos seguintes sítios: os monumentos; os sítios naturais, subaquáticos, arqueológicos, industriais ou urbanos; as paisagens de interesse cultural; os lugares de memória; os produtos e bens culturais (ou seja, objetos com valor artístico, histórico ou arqueológico para um determinado país); e o património imaterial associado a um determinado lugar (por exemplo, tradições orais, rituais, artes performativas), incluindo o património contemporâneo. Estas candidaturas podem ser apresentadas por um país ou por vários países da União Europeia (art. 12º), podem ser locais temáticos nacionais que reúnem vários sítios localizados num único país, centrados num mesmo tema específico (art. 13º), todos conforme decorre da Decisão nº 1194/2011/UE[161].

Para ser atribuída a marca é necessário que o local a receber a marca tenha, pelo menos:

> o seu caráter transnacional ou pan-europeu, demonstrando de que forma a sua influência e a sua atratividade transcendem as fronteiras nacionais; o seu lugar e o seu papel na história da integração europeia, bem como a sua ligação aos principais eventos, personalidades ou movimentos europeus; o seu lugar e o seu papel no desenvolvimento e na promoção dos valores comuns em que assenta a União Europeia (Parlamento Europeu e Conselho, 2011). Art.7º, nº 1, al. a)

A instrução do pedido deve ainda contemplar um projeto de promoção do local, que passa por criar mecanismos pedagógicos e a sua divulgação ao nível europeu, incluindo-se ainda um modelo de gestão.

Na atribuição da marca há a intervenção dos Estados-Membros apenas na fase da pré-seleção (cada um dos Estados-Membros indica os elementos patrimoniais do seu território)[162]. Após este momento

[161] PE e Conselho. Decisão nº 1194/2011/UE, de 16 de novembro de 2011. *Cria uma ação da União Europeia relativa à Marca do Património Europeu* (JO L 303 de 22.11.2011, p. 1-9) *in* https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32011D1194

[162] No caso de Portugal, o Júri da MPE (marca de património cultural europeu) é constituído pela coordenadora nacional da MPE, representantes da DGPC, das direções regionais de cultura, da Secretaria Regional de Cultura, Turismo da Madeira e do ICOMOS Portugal.

procedimental, a atribuição cabe a um júri constituído por peritos europeus, cuja designação pertence aos órgãos da União Europeia (Parlamento, Conselho, Comissão e Comité das Regiões), sem que haja carácter vinculativo às "recomendações" (art. 14º da Decisão nº 1194/2011/UE) apresentadas por aqueles à Comissão Europeia – entidade a quem é conferida competência para atribuir a marca «Património Europeu». Esta decisão apenas está vinculada pela pré-seleção (realizada pelos países), pelo número de elementos patrimoniais a declarar «Património Europeu» e por uma apreciação técnica favorável. Há assim, por parte da Comissão, uma discricionariedade política na atribuição do uso da marca, que usará de critérios de oportunidade para decidir. Esses critérios de oportunidade decorrem do fundamento da atribuição da marca, isto é, do desenvolvimento económico e social, para atingir a coesão económica, social e territorial das regiões.

Além de atribuir o uso da marca, cabe à Comissão Europeia realizar o controlo, a fim de indagar se se mantém em cumprimento o projeto de promoção e de gestão. Neste caso, em semelhança com a Lista do Património da Humanidade da UNESCO e a Certificação do Conselho da Europa, o não cumprimento das regras leva, em última instância, à retirada do uso da marca.

As primeiras atribuições da marca foram no ano de 2013. Tendo Portugal, no ano de 2014, recebido esta atribuição à "Carta de Lei de Abolição da Pena de Morte" e à "Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra", sendo fundamento para esta atribuição à primeira, o facto de este documento jurídico integrar valores que fazem parte da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; quanto à segunda, por ter no seu espólio documentos de relevância europeia; o "Promontório de Sagres", no ano de 2015, por se entender que "marcou a expansão da cultura, ciência, exploração e comércio europeus tanto para o Atlântico quanto para o Mediterrâneo, colocando a civilização europeia em seu caminho para a projeção global que veio a definir o mundo moderno"; e o "Património Subaquático dos Açores", sendo distinguido pela Marca pelo facto de

> O arquipélago dos Açores era de importância estratégica para viagens transatlânticas. Os 30 naufrágios na aplicação estão ligados a diferentes aspectos da história e comércio europeus dos séculos XVI ao XX: a Rota da Prata para a América do Sul, o comércio transatlântico de escravos, conflitos militares como a Guerra da Independência americana e ambas as Guerras Mundiais, navios de emigração da Europa para a América[163]

[163] Comissão Europeia s.d. Culture and Creativity *in* https://culture.ec.Europa.eu/pt-pt/cultural-heritage/initiatives-and-success-stories/european-heritage-label.

Nesta nova estratégia traçada pela UE, acerca do património cultural, é marcante, talvez o mais relevante em matéria de património cultural, o Relatório do Parlamento Europeu: "Rumo a uma Abordagem Integrada do Património Cultural Europeu (2014/2149 / INI)" (Parlamento Europeu, 2015) ponto 70[164]. Este Relatório, além de sublinhar o enorme impacto da cultura e do património cultural no desenvolvimento económico das nações, também conduz à afirmação da identidade cultural da UE como um agregador das partes[165].

Paralelamente mantém-se este património cultural, de "marca", como elemento importante para a economia, conforme refere o Parecer da Comissão dos Transportes e Turismo, de 7 de maio de 2015, ressaltando a sua importância para o turismo, uma vez que, "gera lucros substanciais" e "cria receita para a sua conservação", bem como para o desenvolvimento local e regional.[166]

Assim, a marca «Património Europeu»[167] é uma das medidas concretas com valor jurídico e, por isso, com carácter vinculativo, ultrapassando as medidas orientadoras definidas na maioria dos documentos emanados pela União Europeia, como relatórios, comunicações e orientações (Alves D. R., 2021).

3.4. Medidas e políticas da União Europeia para a seleção do património cultural comum

No sentido de dar cumprimento aos objetivos traçados para a construção de uma identidade cultural europeia, a União Europeia, ainda Comunidade Europeia, já tinha estabelecido a iniciativa das «Capitais Europeias da Cultura». Este programa, iniciado em Atenas em 1985, como uma iniciativa intergovernamental, entende a cultura como um motor importante da requalificação das cidades. Os objetivos desta iniciativa comunitária visam valorizar as correntes culturais comuns aos europeus, onde se incluía a valorização do património histórico e a arquitetura urbana, bem como a qualidade de vida

[164] Parlamento Europeu. *Rumo a uma Abordagem Integrada do Património Cultural Europeu* (2014/2149 / INI) https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:316:FULL&from=FR.

[165] De acordo com a exposição de motivos do relatório, «não existe uma definição única do termo» para património cultural, mas uma variedade de definições formais que devem ser entendidas no contexto em que foram feitas. Portanto, um conceito amplo é assumido como foi feito em relação ao da MPE: "Para os fins deste relatório, o termo "património cultural" refere-se ao património cultural material (móvel, imóvel e submerso), ao património cultural imaterial (tradições orais, artes cênicas, rituais) e património cultural digital".
Entre outras, nas conclusões do Conselho de 21 de maio de 2014, sobre o património cultural como recurso estratégico para uma Europa sustentável (2014 / C 183/08) exorta expressamente aos Estados-Membros e a Comissão "continuarão a apoiar a ação da UE para a marca do «Património Europeu». Também nas conclusões do Conselho de 25 de novembro de 2014 sobre a governança participativa do património cultural e o Plano de Trabalho sobre a cultura para o período 2015-2018, bem como o Ano Europeu do Património Cultural (2014 / C 463/01).

[166] Ponto 24: "Apoia a criação de iniciativas que valorizem o património comum da Europa, incluindo aumentar a visibilidade dos sítios culturais e ter um impacto sustentável em particular nos locais e regionais, como rotas de ciclismo ou peregrinação europeias, comboios panorâmicos, ramais ferroviários turísticos europeus - através da reabilitação de linhas e estações em desuso–, as capitais europeias da cultura, as capitais europeias do desporto, a rede europeia Nostra, a Rede Natura 2000, a Marca do Património Europeu, os Dias do Património Europeu e o Prémio da União Europeia para o Património Cultural", vid. Relatório «Para uma abordagem integrada do património cultural europeu» (2014/2149 / INI), de 24 de junho de 2015).

[167] Incluindo-se ainda Cidade Europeia da Cultura, o Ano Europeu, em especial o Ano Europeu do Património Cultural.

nas cidades. A Capital Europeia da Cultura é um dos projetos mais ambiciosos do dossiê cultural europeu. Desde 2005, a nomeação das cidades passou a estar englobada no âmbito da União Europeia. A iniciativa serve para promover e celebrar a diversidade cultural europeia e o património cultural, através do entendimento e diálogo culturais. O programa é também visto como uma excelente oportunidade para as cidades europeias se regenerarem e darem uma nova vida social e cultural aos seus cidadãos.

Os «Dias Europeus do Património», lançados no ano 1999, numa ação conjunta com o Conselho da Europa, convidam os Estados a criarem eventos culturais especiais para o público, abrindo espaços, edifícios históricos e locais culturais que se encontravam encerrados ao público em geral. Normalmente as iniciativas promovem temas transnacionais, temas para além das fronteiras dos países europeus.

Na sequência dos preceitos aprovados no Tratado da União Europeia, são desenvolvidos três programas comunitários com vista a promover e financiar políticas culturais dos Estados, visando a cooperação entre os Estados-Membros e a aproximação cultural dos povos europeus, e destes com o resto do mundo. Foram assim criados três programas pioneiros: na área da criação artística e cultural, Caleidoscópio (1996-1999); na área da promoção do livro e da leitura, incluindo a tradução, Ariane (1997-1999); e na área da promoção do património cultural de significado europeu, Raphaël (1997-1999). Tendo estes programas sido substituídos pelo Programa Cultura 2000. Este Programa, com uma duração mais alargada (5 anos), visava um leque mais amplo de objetivos preconizados, onde se destaca a difusão transnacional da cultura e da circulação da produção e dos produtores culturais. O Programa Cultura reconhece também, explicitamente, a importância da cultura como fator económico, de integração social e de cidadania.

No período compreendido entre 2007-2013, as políticas europeias, no âmbito da cultura, acentuam a sua intervenção na produção cultural, adotando três grandes objetivos para o Programa Cultura 2007-2013:

> (i) promoção da mobilidade transnacional das pessoas que trabalham no sector cultural; (ii) apoio à circulação transnacional das obras e produtos culturais e artísticos; (iii) estímulo ao diálogo intercultural (Parlamento Europeu e Conselho, 2006) art. 3º, nº2.

Em menos de 20 anos, a estratégia da União Europeia passou de um conceito de política cultural associada à memória e ao património cultural para outra, ancorada na produção cultural e na expressão artística. No primeiro conceito, apostou na requalificação de espaços e equipamentos culturais, através do financiamento da reabilitação de edifícios com valor histórico, na modernização de espaços

museológicos e na sua criação. Apostou na reconstrução de tradições, não só imateriais, como materiais, o caso do artesanato, música e danças populares.

Durante este período, a maior aposta vai para a recuperação do património em espaços rurais: criam-se ecomuseus, formam-se aldeias históricas e revitalizam-se feiras de artesanato ligadas aos espaços rurais.

O quadro estratégico da União Europeia, no domínio da cultura, foi estabelecido em 2007, pela Agenda Europeia para a Cultura. Esta agenda propõe, pela primeira vez, uma estratégia europeia para a cultura, com os seguintes objetivos: promover a diversidade cultural e o diálogo intercultural; promover a cultura como catalisador para a criatividade no âmbito da Estratégia de Lisboa; promover a cultura como elemento vital nas relações internacionais da União. Esta Agenda concede uma maior visibilidade à cultura no seio da União Europeia, onde se definem regras a serem observadas pelos Estados-Membros, destacando-se, entre muitas, a relação entre Cultura e Desenvolvimento Regional. Este último, a ser concretizado através da valorização do Património Cultural, realizando-se o cruzamento e interligação de elementos que constituem património europeu, numa perspetiva de património comum, visando-se o "bem comum". O património cultural visto como elemento de encontro e descoberta do passado, mostrando a diversidade cultural das sociedades, assumindo a função de motor para uma Europa mais sustentável e coesa, fundamental para o desenvolvimento local e regional.

A Direção-Geral de Educação e Cultura da Comissão Europeia (DGEAC), responsável pela política cultural da União Europeia ao nível supranacional, tem um papel de apoio direto às artes, através dos programas incluídos nos orçamentos comunitários multianuais, Cultura e MEDIA. A DGEAC publica anualmente um guia dos projetos recomendados abrangidos por estes apoios, destacando-os como exemplos de promoção cultural que materializam os objetivos dos programas comunitários.

Os projetos culturais apoiados são sobretudo do âmbito do Programa Cultura (2007-2013). À luz dos objetivos do programa, é possível identificar que a cooperação transnacional está quase sempre presente, permitindo a circulação de artistas e trabalhos e centrando-se frequentemente na questão identitária dos lugares, e consequentemente, na diversidade e complementaridade das regiões europeias.

Daqui se infere que as identidades culturais complementares no espaço europeu são um dos temas principais, em conformidade com a política cultural comunitária. A criação artística e a sua disseminação está, igualmente, bastante presente. Também a criação de públicos e a descentralização da oferta cultural se revela importante nos casos em análise.

No orçamento da União Europeia para os anos 2014-2020, a política cultural da responsabilidade da União Europeia passou a ser agregada no programa "Europa Criativa", que junta os anteriores

programas Culture, MEDIA e MEDIA Mundus. O programa «Europa Criativa» apoia o cinema e os sectores culturais e criativos europeus, permitindo-lhes aumentar o seu contributo para a criação de emprego e o crescimento. Com um orçamento de 1.46 mil milhões de euros para o período de 2014-2020, deu apoio a dezenas de milhares de projetos na área da cultura, abrangendo artistas e organizações culturais nas artes do espetáculo, belas-artes, edição, cinema, televisão, música, artes pluridisciplinares, património e indústria dos jogos de vídeo, permitindo-lhes operar em toda a Europa, atingir novos públicos e desenvolver as competências necessárias na era digital. Ao ajudar as obras culturais europeias a alcançar novos públicos nos outros países, o novo programa contribuiu igualmente para salvaguardar e promover a diversidade cultural e linguística da Europa.

Este programa, renovado num único, permite verificar uma alteração do foco da política cultural, que passa a ter maior cruzamento com o aspeto económico, segundo indica a própria DGEAC:

> Creative Europe's objectives take account of the dual nature of culture – its intrinsic as well as its socio- economic value – which is reflected in its aims: on the one hand, to foster the safeguarding and promotion of European cultural and linguistic diversity and, on the other hand, to strengthen the competitiveness of the cultural and creative sectors with a view to promoting smart, sustainable and inclusive growth. More specifically, it will strengthen the capacity of the sectors to operate transnationally and promote the circulation and mobility of artists and their works, helping them to reach new and larger audiences both within Europe and beyond. Audience development is an important new focus in this context. It is crucial for putting art, creativity and culture at the centre of our societies and maximising the cultural economic and social benefits of the arts. The Programme will seek to foster the longterm interest of audiences in European cultural works, but also help cultural institutions adapt to the need to engage in new ways with the audiences of today and of tomorrow. It will therefore support the sector in developing the new skills it needs through informal peer learning, networking and transnational cooperation which will contribute to accelerated learning, the development of new working methods and new revenue streams[168].

[168] "Os objectivos da Europa Criativa têm em conta a dupla natureza da cultura – o seu valor intrínseco e socioeconómico – que se reflecte nos seus objectivos: por um lado, promover a salvaguarda e promoção da diversidade cultural e linguística europeia e, por outro, reforçar a competitividade dos setores culturais e criativos com vista a promover um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Mais especificamente, fortalecerá a capacidade dos setores para operar transnacionalmente e promover a circulação e mobilidade de artistas e suas obras, ajudando-os a alcançar novos e maiores públicos tanto na Europa quanto fora dela. O desenvolvimento do público é um novo foco importante neste contexto. É crucial para colocar a arte, a criatividade e a cultura no centro das

No ano de 2011, através da apresentação do programa Europa Criativa que vigoraria para os anos 2014-2020, a Comissão aumentou os fundos de apoio a projetos e artistas, apresentando também um novo mecanismo de financiamento. Apresentou ainda iniciativas onde se incluem as Jornadas Europeias do Património (iniciativas de âmbito local, que permitem o acesso a locais raramente abertos ao público) e as Capitais Europeias da Cultura, ambas lançadas em 1985.

São, entre outros, os objetivos gerais deste programa, a salvaguarda, o desenvolvimento e a promoção da diversidade cultural e linguística europeia; a promoção do património cultural da Europa, a fim de potenciar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Quanto aos objetivos específicos são, entre outros, fomentar o desenvolvimento das políticas, a inovação, a criatividade, o alargamento das audiências e a criação de novos modelos comerciais e de gestão, mediante o apoio à cooperação política transnacional.

O Programa Europe Heritage Label (MPE) pretende promover a importância de locais históricos europeus e o acesso aos mesmos, envolvendo os cidadãos numa narrativa simbólica de cultura europeia. Os locais escolhidos celebram e simbolizam a integração europeia, os seus ideais, valores e história, sendo escolhidos pelo papel que desempenharam na história europeia e nas atividades que oferecem com o objetivo comum de promover a união dos cidadãos. Este programa não tem um fundo financeiro de apoio, mas os locais podem candidatar-se a uma ajuda financeira extra.

O Prémio Europa Nostra pretende chamar à atenção para os problemas enfrentados pelo sector cultural, bem como reconhecer a sua importância na proteção do património cultural europeu.

Através de Programas de desenvolvimento de redes transnacionais e da criação de iniciativas transnacionais, procura-se promover o património cultural e os recursos culturais (materiais e imateriais), numa perspetiva de desenvolvimento territorial integrado; disseminar experiências sobre a valorização económica do património e dos recursos culturais regionais e locais; criar projetos relacionados com os componentes tangíveis do património cultural (paisagens, monumentos, sítios) ou locais dedicados à sua promoção (museus, centros interpretativos, ecomuseus, etc.) e que contribuam para o desenvolvimento do seu potencial endógeno, como o caso do espaço atlântico; revalorizar os elementos do património histórico e cultural de carácter físico que possam ter uma ligação transnacional; recuperar e proteção

nossas sociedades e maximizar os benefícios culturais, económicos e sociais das artes. O programa procurará fomentar o interesse a longo prazo do público pelas obras culturais europeias, mas também ajudar as instituições culturais a adaptarem-se à necessidade de se envolverem de novas formas com o público de hoje e de amanhã. Por conseguinte, apoiará o setor no desenvolvimento das novas competências de que necessita através da aprendizagem informal pelos pares, redes e cooperação transnacional que contribuirão para uma aprendizagem acelerada, o desenvolvimento de novos métodos de trabalho e novos fluxos de receitas" (tradução livre) *in* Comissão Europeia (s.d.), DGEAC, Creative Europe. https://culture.ec.Europa.eu/creative-europe.

de monumentos do património cultural, que possam ter uma ligação transnacional (MED 2007-2013)[169]; desenvolver ações de restauro e de animação de património de âmbito rural e local; ajudar à criação de atividades culturais vinculadas ao património e à promoção da cultura contemporânea. Criação de equipamentos com vista ao aumento e à valorização do património histórico (museus, centros temáticos e restante infraestrutura cultural), (SUDOE 2007-2013)[170]. Estes programas estruturais apoiam ainda atividades nucleares transversais, como: Rede de Equipamentos Culturais e a Rede de equipamentos Estruturantes para o Sistema Urbano Nacional (património, equipamentos e atividades culturais); apoiam o intercâmbio de ferramentas e desenvolvimento de estratégias comuns de implementação de serviços culturais inovadores (MED 2007-2013); promovem iniciativas culturais que aumentam a atratividade económica (turismo de negócios, congressos, férias, conferências, festivais, etc.); criam programas de apoio à Política de Tecnologias de Informação e da Comunicação (Biblioteca, arquivos e museus).

O «Ano Europeu do Património Cultural», que decorreu em 2018, permitiu que, no seu decurso, a Comissão Europeia, em conjunto com outras organizações parceiras, implementasse uma série de ações com vista à integração do património cultural nas políticas ambientais, urbanísticas e de planeamento. Como consequência disso, ocorreram novas utilizações em patrimónios antigos, designadamente no património industrial, em património militar e em património religioso. Só tendo sido possível, estes novos usos, através da promoção de intercâmbios de conhecimento e experiência, assim como, através da criação de redes nestes domínios, o que levou a estender estes novos usos a outro património imóvel, como: escolas, hospitais, estações ferroviárias antigas, cinemas abandonados, teatros, hotéis, escritórios, antigas habitações públicas e meios urbanos abandonados.

De acordo com o Relatório da Comissão[171] sobre o «Ano Europeu do Património Cultural», destacou-se o contributo do turismo cultural sustentável no desenvolvimento urbano e regional. Foi também uma oportunidade para explorar o equilíbrio da sustentabilidade do património cultural com os benefícios do turismo, não só em termos económicos, mas também em termos de bem-estar das comunidades locais. Para a concretização destes objetivos são criados programas de apoio ao património cultural, através de projetos financiados pela UE para a recuperação urbana e rural e o desenvolvimento sustentável[172], a identificação e a divulgação de boas práticas na utilização de investimentos do Fundo

[169] European Territorial Cooperation Programme Med *in* https://ec.Europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2016-12/multiannual_programme_2007-2013_%2528mediterranean_transnational_cooperation%2529_en.pdf.

[170] No âmbito deste Programa foi constituída a Federação Europeia de Coletividades do Caminho de Santiago, no âmbito do turismo sustentável. E ainda financiou a "Promoção Conjunta Transnacional do Caminho de Santiago", uma exposição itinerante alusiva ao tema Santiago e um projeto denominado Logi Iacobi 2, relacionado com os itinerários cultural europeu do Conselho da Europa, onde se incluiu a Bélgica e o Norte de Portugal *in* https://4.interreg-sudoe.eu/PRT/f/170/Capitalizaco/Turismo-e-patrimonio-cultural.

[171] COM/2019/548 https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0548.

[172] Fundos Estruturais e Fundos de Coesão europeus, Programas URBACT, Erasmus+ e Horizonte 2020).

Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), incluindo o programa Interreg, para melhor proteger, reutilizar, aumentar e promover o património cultural[173], o reconhecimento e a promoção de relações entre o património cultural e património natural; a promoção do Itinerário Cultural do Conselho da Europa e de outras iniciativas do turismo sustentável desenvolvidas pela UE, como os Prémios «Destinos Europeus de Excelência» (EDEN) e «Capital Europeia do Turismo Inteligente»; a criação de recomendações políticas para o turismo cultural sustentável juntamente com uma nova definição de turismo cultural sustentável; o lançamento da "Declaração de Barcelona" para melhorar a sustentabilidade e a concorrência dos impactos sociais e culturais do turismo na Europa[174].

Neste sexto grupo de ações a desenvolver após o ano de 2018, através da Nova Agenda Europeia para a Cultura (Comissão Europeia, 2018)[175], o objetivo a prosseguir é: "Equilibrar o património cultural com o turismo cultural sustentável e impulsionar sinergias entre o património cultural e o património natural". Para esse efeito, parte do princípio que terá de haver um controlo de visitantes, não só ao nível da sua gestão, como também da forma como estão organizados, para que não representem um risco para os espaços geográficos com património cultural, assim como, para as comunidades locais e o meio ambiente. Foi detetado, no «Ano Europeu do Património Cultural», falta de perspetiva geral por parte do conjunto dos Estados-Membros acerca do conhecimento existente relativo ao turismo em massa. De forma a estudar e resolver este problema foi criada, para o ano de 2019, dentro do programa «Europa Criativa», uma investigação e estudos sobre a intensidade do turismo, conduzida pela Comissão. Este estudo incidiu em locais sensíveis, incluindo locais com práticas de património intangível.

Foi ainda lançado pela Comissão, nesse mesmo ano de 2019, o programa-quadro «Horizonte 2020», com vista a financiar projetos que avaliem de que forma a presença, o desenvolvimento, a recusa ou a ausência do turismo cultural tem afetado o desenvolvimento das regiões europeias e das zonas urbanas. Quando pertinente, será dada atenção à utilização dos fundos europeus.

Além disso, com o apoio do programa COSME (Programa para a Competitividade das Empresas e PME), a Comissão Europeia incentivará o turismo sustentável nos Destinos Europeus de Excelência 28. O prémio Destinos Europeus de Excelência é uma iniciativa da UE que tem por objetivo premiar destinos pelos seus esforços no desenvolvimento de modelos de turismo, que garantam o compromisso com a sustentabilidade social, cultural e ambiental.

---

[173] Livro eletrónico «Connecting Cultures, Connected Citizens» http://www.interact-eu.net/library#1843-e-book-connecting-cultures-connected-citizens.

[174] Comissão Europeia (2019). Relatório da Comissão sobre a execução, os resultados e a avaliação global do Ano Europeu do Património Cultural 2018 *in* https://eur-lex.Europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0548.

[175] Sobre a Nova Agenda Europeia para a Cultura e o seu reflexo na ordem jurídica interna, (Capoano & Noversa, 2021).

Destaca-se ainda, sob a iniciativa da União Europeia, implementada pela Comissão Europeia em cooperação com a UNESCO e sob proposta do Parlamento Europeu, as «Jornadas do Património Mundial da UE». Estas têm como objetivo desenvolver e promover quatro rotas culturais temáticas transeuropeias, que ligam trinta e quatro locais icónicos de Património Mundial da UNESCO e menos conhecidos, em dezanove países europeus. O projeto visa melhorar a governança das quatro rotas transeuropeias, permitindo um trabalho conjunto entre as entidades gestoras e as comunidades locais, de forma a desenvolver objetivos partilhados e responsabilidades, a fim de implementarem estratégias de comercialização e de promoção. A implementação dos projetos selecionados foi conduzida até 2021[176].

Na verdade, esta Nova Agenda Europeia para a Cultura tem objetivos traçados, como a criação de um sentimento convergente de pertença e de convergência entre os países que compõem a UE, e dentro deles, a criação de uma identidade própria por parte do conjunto dos habitantes. Sendo que será através da cultura e do desenvolvimento de políticas culturais comuns que é possível atingir esses objetivos. Paralelamente, o desenvolvimento de políticas de intercâmbio, não só dentro da União Europeia, como com países terceiros, será determinante para serem atingidos os objetivos no âmbito das relações externas, quer do ponto de vista económico, como político, como ainda social. Deste modo, através desta Nova Agenda, será possível atingir uma coesão no seio da União Europeia, por via da cultura, como ferramenta e como recurso. Às palavras de Edson Capoano & Daniel Noversa, "a confluência entre a apropriação da riqueza patrimonial cultural e o setor criativo, permitiria reforçar a identidade europeia, através de uma cidadania participativa, valores comuns, inclusão e diálogo" (2021, p. 141), acrescentaremos que, apesar do respeito pela diversidade cultural, fazer parte dos direitos fundamentais da União Europeia, não são tão visíveis neste instrumento de política para a cultura, mercê do paradoxo visível entre a criação de uma identidade europeia comum e o respeito pelas diversidades culturais, não só entre as nações que compõem a Europa, como dentro dos países europeus.

[176] UNESCO (s. d.). World Heritage Journeys in European Union *in* http://visitEUWorldHeritage.com.

Capítulo 4

Turismo. A (in)visibilidade da cultura no processo de criação de itinerários culturais

4.1. Conceito de turismo e a ascensão de subtipos

Segundo Parellada,

> En nuestros días, y en nuestro contexto occidental, el concepto de turismo es un concepto perfectamente integrado en nuestro patrimonio social, cultural y personal. Más aún, el turismo y el ocio, que sería la base del primero, despiertan el interés de instituciones y estudiosos (2018, p. 48)

O turismo, enquanto fenómeno complexo, abrange vários âmbitos todos eles associados ao ser humano. Por isso, tem inspirado a sua investigação dentro de variadas ciências, destacando-se as ciências sociais e humanas, em particular, a antropologia, incorporada na cultura de cada sociedade e a sociologia, como fator social [177]. Além disso, a atividade turística toca as discussões nos estudos das ciências sociais aplicadas, como é o caso da economia, do direito[178] e das geociências, como a geografia, quando aborda questões relacionadas com categorias de espaços, território, deslocamentos. Melhor dizendo, há ciências que, atualmente, se pode considerar que lhe estejam próximas e que, por isso, permitem sustentar explicações sobre o turismo. Essas disciplinas, como Geografia, Economia, Marketing, Administração, Ecologia, Sociologia, Antropologia Cultural, Psicologia, e outras, em maior ou menor grau, como Política e Estatística, lidam com inúmeras questões do Direito que, sem dúvida, são importantes no estudo do turismo e permitem o esclarecimento acerca da sua essência. Não queremos com isto defender que o turismo não possa ser considerado uma disciplina autónoma, mas poder-se-á avançar que, na sua essência, é uma atividade multidisciplinar que tem estado sob a análise do prisma da segmentação turística. Deixamos apontado que o estudo do turismo necessita, de forma subsidiária e complementar, de outras ciências que podem ajudar na sua compreensão e interpretação.

[177] Segundo Xerardo Pereiro (2009, p. 5), a sociologia vê no turismo uma prática social dos tempos livres. Para a antropologia, o turismo "é um fenómeno sociocultural complexo que possibilita a turistas e residentes a vivência da alteridade. O turismo é uma indústria de encontros entre locais e visitantes, produtores e consumidores de bens turísticos. O turismo é também uma indústria da hospitalidade".

[178] Para o Direito, o turismo conduz ao exercício de um direito ao lazer nos tempos livres, permite concretizar a liberdade de circulação. Permite criar e regular a atividade económica, que é o turismo, mas também definir as regras de como esta se processa ao nível do direito do turista, enquanto consumidor.

A definição simplista de turismo pode ser realizada por simples adesão ao conceito dado pela OMT (Organização Mundial do Turismo)[179], enquanto organização internacional que integra um número significativo de Estados e entidades privadas e à qual é conferida competência ao nível internacional para se ocupar de matéria relativa ao turismo[180]. Esta entidade não se propõe, nos seus diversos textos, a formulação de uma definição teórica para o turismo; as suas disposições são meramente exemplificativas, visando a construção de critérios uniformizadores para os diferentes países que fazem parte daquela organização. Cabendo a cada Estado-Membro, internamente, adotar uma definição.

De facto, avançar com um conceito para Turismo não é tarefa fácil e encontra-se imbuído de controvérsia, dada a complexidade do seu conceito, assim como do conceito de turista. Já o Instituto Nacional de Estatística, adiante INE, adota o conceito de turismo como sendo: "Atividades realizadas pelos visitantes durante as suas viagens e estadas em lugares distintos do seu ambiente habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a 12 meses, com fins de lazer, negócios ou outros motivos não relacionados com o exercício de uma atividade remunerada no local visitado"[181]. Anos antes, no estudo de implementação da Conta Satélite para o Turismo em Portugal, o INE integrou no turismo as "actividades praticadas pelos indivíduos durante as suas viagens e permanências em locais situados fora do seu ambiente habitual por períodos inferiores a um ano, por motivos de lazer, negócios e outros propósitos que não tenham qualquer relação com o exercício de uma actividade remunerada por qualquer entidade localizada no local visitado" (INE, 2003, p. 16).

Ainda para efeitos estatísticos, o INE define turista com um "visitante que permanece pelo menos uma noite, num alojamento coletivo ou particular no lugar visitado"[182], o que permite desde já avançar que esta complexidade na conceção, provém da constante dinâmica em que se encontra o fenómeno. Para autores como Vera, citado por Vieira (2007, p. 16), "o turismo não é uma atividade económica, mas, sobretudo uma prática social colectiva, geradora de atividade económica, de diversas manifestações económicas", retirando a ênfase dada na atualidade ao turismo através da designação de "a industria do turismo", e permanecendo a "dimensão espacial", partindo da ideia que só acontece

[179] A Organização Mundial do Turismo (OMT/UNWTO), nos termos do art. 1° dos seus estatutos é: "una organización internacional de carácter intergubernamental, y tiene la calidad de organismo especializado de las Naciones Unidas". Tem como missão promover o turismo sustentável, responsável e universalmente acessível como fomentador do desenvolvimento inclusivo. Portugal aderiu à OMT em 1976, através do Decreto n° 579/76 e publicado no Diário da República I, n.° 169, de 21/07/1976, é representado pelo Turismo de Portugal. Esta organização sucedeu à antiga União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (Iuoto), cuja origem da sua criação remonta ao ano de 1925, enquanto organização internacional com carácter intergovernamental que alberga associações privadas e governamentais de turismo.

[180] É à OMT que se deve a elaboração do Código Mundial de Ética do Turismo, em 1999, que é uma referência para o desenvolvimento sustentável e responsável da atividade turística no âmbito mundial. Antes dele, são vários os documentos internacionais que versaram sobre turismo, como a Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial de 1980, a Carta do Turismo, o Código do Turista, de 1985, e a Resolução 364 da Assembleia Geral de 1997.

[181] INE (s. d.). Conceito *in* https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/5040.

[182] INE (s. d.). Conceito *in* https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/800.

turismo quando ocorre uma mudança física de lugar, podendo convocar a ideia transmitida por (Gartner, 1996, p. 4 sgs), para quem "turismo é mudança de lugar e de ritmo". Nesta questão de contextualização do turismo, no seguimento da linha dos defensores do turismo, não como setor económico, mas associando o turismo à vertente social que lhe subjaz, defende Borocz, citado por (Vieira, 2007, p. 16), que o turismo é "leisure migration", pois permite uma fuga temporária à rotina do dia-a-dia.

Nesta visão ampla do turismo, em que este tudo abrange e tudo relaciona, mais que uma indústria, uma dimensão ou uma prática coletiva, o turismo é "a soma dos fenómeno e relações que resultam da interacção dos turistas, dos prestadores de serviços, do Governo dos países de acolhimento e das comunidades de acolhimento no processo de atrair e acolher estes turistas e outros visitantes" (Goeldner et al., 2000, pp. 14-418 e 515).

Xerardo Pereiro (2009) enfatiza o turismo como um fenómeno social e cultural, que gera circulação de pessoas entre espaços distintos do local de residência habitual, permitindo a interpelação entre visitantes e entre visitantes e visitados. Nestas dinâmicas há contactos culturais, não sendo possível pensar a cultura sem nela se incluir o turismo.

Entre as diversas conceções há denominadores comuns: o indivíduo; o carácter não permanente; a deslocação física e o contacto. Estes elementos, por si, permitem dinamizar atividades económicas com vista à satisfação das necessidades de quem, por um período temporal definido, ou não, se desloca do seu habitat num ímpeto de nomadismo em busca de *je ne sais quoi*. Há assim, ligado ao turismo, um conjunto de elementos do foro sensorial e pessoal, isto é, quem faz turismo procura novas emoções, novos conhecimentos, vivenciar experiências diferentes (Pereiro, 2009). Estes estados de espírito são diferentes de pessoa para pessoa, dependendo muitas vezes das expectativas criadas em torno da tomada de decisão de viajar.

Há, contudo, influências externas que condicionam a tomada de decisão de quem pretende encetar uma viagem. Essas influências estão relacionadas com a promoção que é feita e que irá, sem dúvida, despertar a curiosidade de quem viaja. Essa promoção poderá ser realizada através da criação de uma "marca" promovida institucionalmente, pelos *media*[183], como pelas redes sociais, ou mesmo através de experiências anteriores vividas por amigos ou familiares que recomendam. É em busca de colmatar todas as emoções e experiências procuradas pelos turistas, que surge um conjunto de

[183] O turismo, principalmente o turismo designado de cultural, permitiu o desenvolvimento das cidades do ponto de vista cultural e económico numa perspetiva global. Esta alavanca, criada pelo fenómeno do turismo, levou à criação e implementação de políticas culturais, principalmente públicas, com o intuito de projetar as cidades e locais simbólicos no exterior (Pazos-Justo et al., 2019).

atividades económicas que, através da criação de produtos, procuram proporcionar ao turista a logística necessária para que a sua experiência seja bem-sucedida.

Ora, dado o carácter subjetivo que possam ter as experiências que os indivíduos procuram, nasce, então, uma variedade de tipologias de turismo. Estes vários tipos de turismo determinam a ampliação do conceito, por um lado, e definições distintas, por outro, com vista a permitir ao consumidor do turismo uma procura mais sectorizada, dentro do que procura quando se propõe sair do seu espaço de conforto. Poder-se-á, então, afirmar que, dentro da mesma realidade de itinerância temporária, que é o turismo, vamos encontrar segmentos que se foram desenvolvendo, visando satisfazer as expectativas de quem viaja, e por que viaja. Isto sem descurar a capacidade financeira de quem se propõe fazê-lo. Para João Martins Vieira,

> turismo é a vivência das emoções proporcionadas pelas características dos recursos existentes fora do local de residência habitual do turista e o conjunto de actividades socioeconómicas indispensáveis para que essa vivência se concretize. (2007, p. 18)

Podemos acrescentar a esta definição a importância das políticas públicas sectoriais encetadas, com vista à promoção da marca impressa do produto oferecido, e os recursos endógenos que coloca à disposição do turista.

Nos anos 90 ocorria uma ausência de definições e conceitos claros que delimitassem a atividade turística e a distinguissem de outros sectores económicos. É certo que ao nível académico iam surgido inúmeras definições de turismo, com destaques distintos quanto à atividade, o que não permitia adotar um conceito universal. Face à necessidade de uma definição uniformizadora para o turismo, é convocada a OMT. Esta instituição, enquanto organismo de onde são emanadas previsões sobre turismo mundial e por onde se guiam empresas e os Estados, universidades e meios de comunicação social[184], cria uma definição de turismo.

A OMT reconheceu a diversidade de possíveis definições de turismo e identificou as variadas necessidades e objetivos subjacentes a essas definições pelos Estados. Num dos principais documentos por si emanados, é afirmado*:*

> Alguns países e determinados setores de atividade dispõem de uma gama ampla e diversificada de fontes de dados sobre o turismo, que apresentam conceitos e definições diferentes para alcançar esta meta (...) (OMT, 1995, p. 1)

[184] Entre outras, a OMT tem como missão estabelecer normas e criar definições de âmbito internacional, com intuitos puramente estatísticos e que sirvam de guia para os Estados e para as entidades privadas com interesse no turismo e na sua evolução.

Por ocorrer uma definição multifacetada de turismo, reconhecida ao nível institucional, a OMT, na Conferência de Ottawa, adota um conjunto de resoluções sob a forma de Recomendações, incluindo conceitos, definições e classificações. Surge, assim, uma definição internacional: "o turismo compreende as atividades realizadas pelas pessoas enquanto viajam e nas estadias em lugares fora do seu ambiente usual por não mais do que um ano consecutivo, por lazer, negócio ou outro motivo". Esta definição destaca-se pela abrangência e flexibilidade que permite conceder ao turismo, centrando-se do lado do consumidor e não nas atividades económicas desenvolvidas em torno do setor, o que mereceu uma explicação da OMT:

> (...) o turismo não pode ser determinado do ponto de vista da oferta de bens ou serviços particulares. Não é a natureza do bem/serviço o que identifica a atividade, como turismo, mas a circunstância do consumidor do bem/serviço (...). O turismo, pelo menos em teoria, pode supor o consumo final de qualquer produto. Consequentemente, a definição de "turismo" tem por base a definição de tipo de consumidor cuja atividade constitui o turismo, e não o tipo de produto consumido." (OMT, 1995, p. 2).

Nesta conceção destaca-se ainda o facto de o turismo envolver, não só a estadia, como a viagem, e determina-se o período temporal máximo, nada referindo quanto ao mínimo. Além de ser possível, através dela, determinar o motivo de tal desiderato, permitindo a caracterização do turista e consequentemente o turismo. Abrange ainda o propósito das visitas e o seu âmbito geográfico.

A OMT, ao criar uma definição de turismo, teve o propósito de desenvolver um conceito meramente exemplificativo e aberto, no que diz respeito à finalidade da deslocação, ao usar "outros motivos", o que permite que a finalidade da deslocação pode ser qualquer uma. Ora, do ponto de vista desta organização internacional, a finalidade não é relevante, permitindo mostrar a amplitude que pode ser dada ao conceito de turismo.

No ano de 1999, a definição "internacional" sofre uma alteração, com o intuito de excluir do conceito de turismo, as deslocações, quando subjacentes a elas estiver uma atividade remunerada no local de destino. Passando o conceito a ter a seguinte redação:

> o turismo compreende as atividades realizadas pelas pessoas enquanto viajam e nas estadias em lugares fora do seu ambiente usual por não mais do que um ano consecutivo, por lazer, negócio ou outros motivos não relacionados ao exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado. (ONU/OMT, 1999, p. 5).

Esta definição de turismo durou cerca de dez anos. No ano de 2008, a OMT adota oficialmente um novo conceito, em que o turismo é definido enquanto fenómeno impulsionado pela motivação, e se refere às atividades dos visitantes e ao seu papel na aquisição de bens e serviços. Também pode ser considerado a partir da perspetiva da oferta e, nesse caso, o turismo passa a ser entendido como o conjunto das atividades produtivas concebidas para atender fundamentalmente aos visitantes. Um visitante é uma pessoa que viaja para um destino principal diferente do seu local de residência habitual, com duração inferior a um ano, com qualquer finalidade principal (lazer, negócios ou outro motivo pessoal), que não seja ser empregado de uma entidade residente no país ou lugar de visita (ONU/OMT/CCE/OCDE , 2008).

Adotando uma definição simplista "o turismo é um fenómeno social, cultural e económico, que envolve o movimento de pessoas para lugares fora do seu local de residência permanente" (ONU/OMT/CCE/OCDE , 2008, p. 1). Nesta conceção de turismo coloca-se o enfoque na essência do fenómeno do turismo, na medida em que se estabelece uma dimensão social, cultural e económica, e evidencia-se ainda o deslocamento do indivíduo da sua residência habitual, assinalando-se o prazer como principal motivação. Tal entendimento origina nova definição, ainda que simplista, dirigindo-se a um público determinado e, por isso, tem de ter uma formulação precisa: "o turismo é um fenómeno social, cultural e económico, que envolve deslocamento de pessoas para locais fora do seu local de residência habitual, tendo como finalidade o lazer." (ONU/UNWTO, 2008, p. 1).

Foi em 1999, com a criação da moeda única, que um novo período se abriu para o turismo. Antes desta revolução monetária, que permitiu à Europa dos então 15 se tornar um dos maiores espaços económicos mundiais, o Acordo Schengen garantiu a liberdade de circulação das pessoas e, por conseguinte, a mobilidade dos turistas, ao qual Portugal e Espanha aderiram em 1991, subscrevendo o documento que apenas entrou em vigor em 1995[185].

Apesar dos tratados da União Europeia não especificarem qualquer política comum sobre o turismo, não havendo, por isso, qualquer planeamento neste sector por parte das instituições comunitárias, em 1994 é criada a Agência Europeia para o Turismo e, em 1995, a Comissão apresenta o *Green Paper on the Role of the Field of Tourism*[186]. Além de, neste período, se ter estabelecido uma harmonização dos elementos recolhidos no que diz respeito à procura e oferta de serviços turísticos.

[185] A Europa apresenta-se como a primeira região emissora de turistas em termos mundiais e, simultaneamente, é o destino da maioria dos fluxos turísticos internacionais. Em 1999 registou cerca de 59% das chegadas mundiais e 52% das receitas turísticas internacionais (fonte: OMT, 1999).

[186] Comissão Europeia (s. d.). *The role of the Union in the field of tourism in* https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_2_green_papers/com1995_green_paper_role_of_eu_in_tourism.pdf

Foi no ano de 2002 que as instituições comunitárias reconheceram a importância do turismo para a União Europeia e a ausência de políticas comunitárias integradoras para o setor, o que permitiu que se desenvolvesse, de forma mais aprofundada, o conhecimento do turismo europeu, com vista a garantir a sua competitividade.

Em Portugal, o turismo é considerado um setor de relevância estratégica para o desenvolvimento nacional. Desde 2007 que o Governo português reconheceu, do ponto de vista normativo, a importância do Turismo em Portugal ao aprovar o Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril, publicado na 1.ª Série do Diário da República, n.º 67, de 4 de abril.

A motivação para a elaboração do PENT residiu no facto de o Turismo ter assumido uma importância crescente no setor, constituindo-se como um dos motores do desenvolvimento social, económico e ambiental a nível regional e nacional.

Porém, o legislador português quis ir mais além, não se bastando com a existência de um simples Plano Estratégico para o setor turístico que se encontrava plasmado num simples regulamento administrativo do Governo, mas resolveu definir para o turismo uma política pública, com vista a prosseguir objetivos específicos e que se relacionam diretamente com a operacionalização das suas políticas para o setor, enquanto setor estratégico da economia nacional, criando as respetivas bases e definindo os instrumentos para a sua execução, nasce assim a Lei de bases das políticas públicas de turismo através da aprovação do Decreto-Lei nº 191/2009, de 17 de agosto[187].

É tarefa de qualquer lei de bases, em primeiro lugar, definir os conceitos gerais adotados para a política pública que trata. Assim, para o turismo não foi exceção, tendo o legislador avançado com uma de definição de turismo, pelo menos para efeitos de política pública.

> «Turismo», o movimento temporário de pessoas para destinos destintos da sua residência habitual, por motivos de lazer, negócios ou outros, bem como as atividades económicas geradas e as facilidades criadas para satisfazer as suas necessidades (art. 2/al. a))

Na verdade, o setor do turismo em Portugal sofreu um crescimento exponencial, no período estudado (1987-2019). Tendo por base as visitas que ocorreram em Portugal, por motivos de lazer ou outros, segundo os dados do INE, e partindo da ocupação de camas e número de hospedes, o turismo

[187] Governo. *Estabelece as bases das políticas públicas de turismo e define os instrumentos para a respectiva execução. In* https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/191-2009-493688

em Portugal teve um crescimento de 71,1 %, tendo atingido o seu máximo no ano de 2019. Neste ano, atingiu uma ocupação de camas na ordem dos setenta milhões cento e cinquenta e oito mil novecentos e sessenta e quatro (70158964)[188].

Dentro do período em análise, apesar de se verificar um crescimento do turismo, este não apresenta um padrão definido. Verificando-se, no entanto, que nos anos de 2013 a 2017 houve um aumento significativo sustentado – por um período de 5 anos - que se acentua a partir de 2013 e cujo maior aumento ocorreu no ano de 2014 (Gráfico 1 e Gráfico 2)

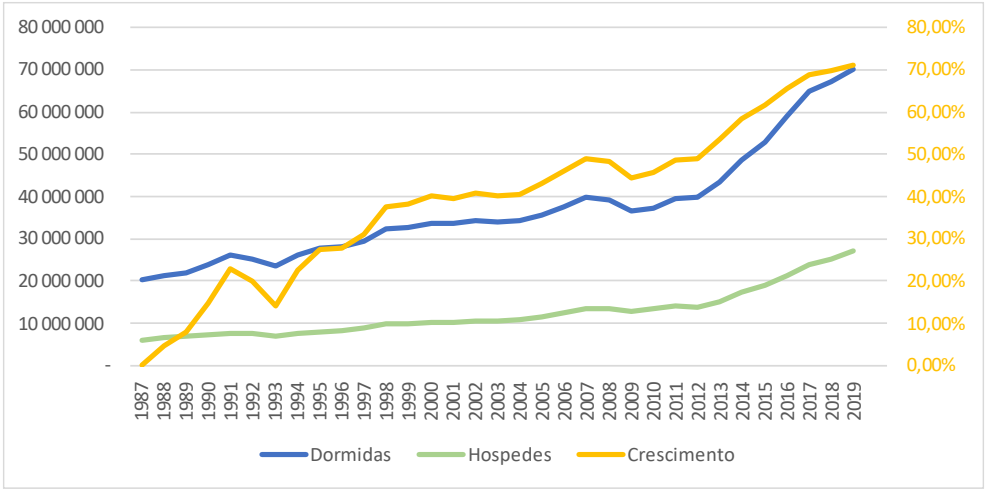


Gráfico 1: Dormidas e hóspedes (1987-2019)

Fonte: INE

[188] Números retirados dos relatórios fornecidos pelo INE.

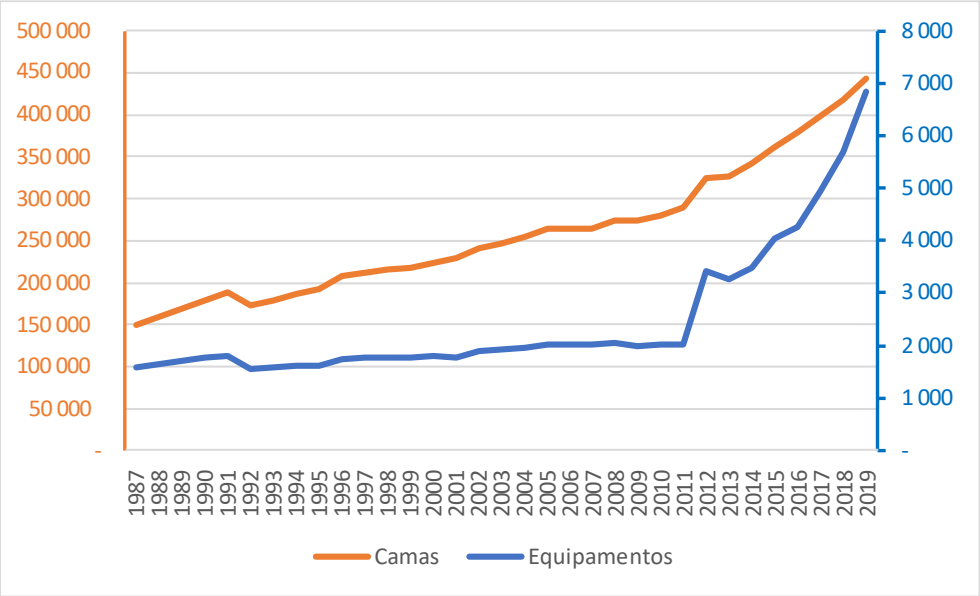


Gráfico 2: Camas e equipamentos (1987-2019)

Fonte: INE

Ainda no mesmo período temporal (1987-2019), o número de camas disponíveis em Portugal teve um aumento de 66%. Relativamente aos equipamentos hoteleiros, em período homólogo, ocorreu um aumento de 77% (Gráfico 3).

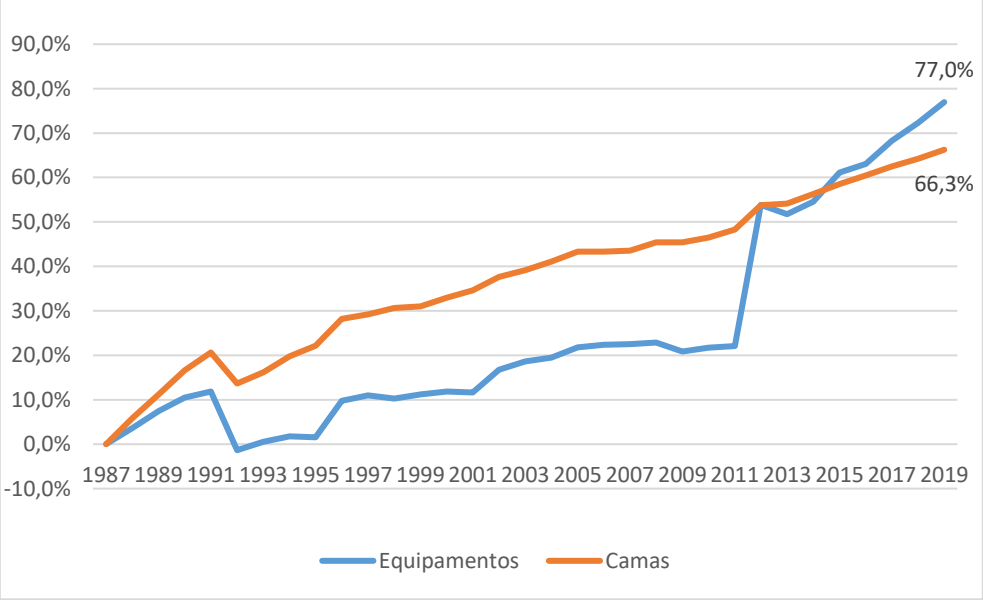


Gráfico 3: Aumento percentual (1987-2019)

Fonte: INE

Destacando-se uma queda acentuada de 15% no ano de 1992 e verifica-se o maior aumento no ano de 2012, com 41% (Gráfico 4).

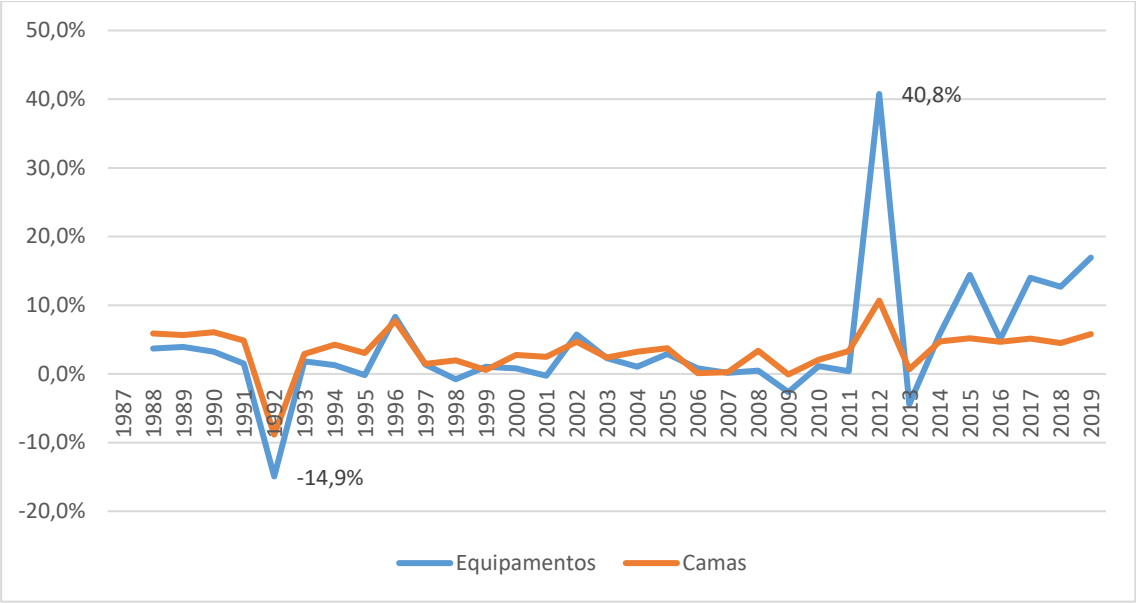


Gráfico 4: Aumento percentual anual (1987-2019)

Fonte: INE

Do ponto de vista da organização dos sucessivos Governos, o turismo manteve-se integrado no Ministério da Economia no período em estudo, o que não deixou, por isso, de lhe ser integralmente destinada uma política pública. Esta opção supõe-se estratégica.

Dentro da economia, a pasta encontra-se atribuída a um Secretário de Estado e, organicamente, tem uma Direção que, no último governo constitucional estudado, é gerida pelo Turismo de Portugal, subdividido em Direções Regionais de Turismo. No plano normativo, só na última fase do terceiro quartel do século XX se acompanhou o crescimento do turismo com um planeamento.

Na verdade, só na revisão constitucional de 1997 se estabelece que "os Planos de Desenvolvimento Económico e Social" (art. 90º a 92º) deverão ser elaborados "de harmonia com as respetivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza setorial".

Foi então, em 1999, elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social, no qual o turismo aparecia como um setor económico "fortemente dinamizador de actividades económicas locais", e integrava

> um conjunto de actividades económicas que pode contribuir para preservar as características locais ou regionais, sem perigo de deslocalização de actividades e, consequentemente, de postos de trabalho.

> um conjunto de actividades económicas que pode preservar o carácter local ou regional, sem perigo de deslocalização de actividades, e, consequentemente, de postos de trabalho (AR, 1998).

Ainda se pode destacar a aprovação do Plano Nacional do Turismo[189], com vigência por quatro anos. Neste documento, define-se a posição do turismo na cena nacional, o "turismo deve ser reservado o papel de factor estratégico (...)", fixando-se um conjunto de objetivos para o sector, entre os quais se destaca que deverá "contribuir para a protecção do património natural e valorização do património cultural", definindo como áreas prioritárias de intervenção o "ordenamento turístico", os "investimentos" e a "promoção".

Pode concluir-se que é com a aprovação do PENT que se dá um passo na institucionalização do turismo em Portugal, deixando de ser uma atividade espontânea, para passar a ser regulamentada.

Apesar de se poder apontar a origem da sua institucionalização ao ano de 1987, do ponto de vista de políticas públicas para o setor do turismo, ao longo dos sucessivos governos constitucionais repetem-se os Programas de Governo nesta matéria. Foi preciso virar o milénio para se definir estratégias para o turismo, como refere (Vieira, 2007, p. 131), "indicia falta de audácia na determinação dos objetivos, grande fragilidade na aplicação de alguns conceitos e uma visão sem horizontes*".* Demonstrativo disso, é o facto de se tratar de iniciativas para uma legislatura que dura quatro anos, o que não se compadece com uma estratégia para um setor como o turismo.

No PENT, aprovado no ano de 2007, definiu-se, pela primeira vez, o *touring* cultural e paisagístico, como sendo um dos dez produtos estratégicos para efeitos de recursos, tendo no horizonte o desenvolvimento socioeconómico das regiões e na captação de mais turistas para os locais, sempre tendo em vista o retorno de receitas. Este produto turístico engloba o turismo cultural e religioso, como se verá adiante.

No período 2007-2013, no âmbito da estratégia da Região de Turismo para o Norte de Portugal[190], foram identificados oito produtos turísticos prioritários, onde se inclui o turismo histórico-cultural (*touring*), assegurando que este segmento assumiria um papel importante para o desenvolvimento turístico. Isto ainda no seguimento do Programa de Governo da altura (XVII Governo Constitucional), em que se previa que o desenvolvimento turístico do país deveria passar pela "implementação de estratégias

[189] Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 17-B/86, de 6 de fevereiro.

[190] CCDR-N. (2007). *Pacto para a Competitividade da Região do Norte de Portugal in* https://www.ccdr-n.pt/publicacao/institucional/plano-de-accao-para-o-desenvolvimento-turistico-do-norte-de-portugal-pacto-regional-para-a-competitividade-da-regiao-do-norte-247.

regionais, autónomas, integradas numa visão nacional" (PCM, 2005, p. 111)[191]. Nessa sequência, surge a Agenda Regional do Turismo, no XVII Governo Constitucional, onde se define a política e as orientações estratégicas para o desenvolvimento turístico do norte de Portugal.

No Programa do XVII Governo Constitucional, o turismo aparece como uma das cinco áreas decisivas para o desenvolvimento sustentável do país, referindo que é um setor estratégico e que o desenvolvimento deverá passar por uma Política Nacional de Turismo, materializando-a no Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), aprovado em 2007, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de abril.

São, pois, entre outros, os objetivos traçados no PENT, a "criação de rotas temáticas para o circuito turístico (*touring*)" (3, al. e)).

Entretanto o PENT de 2007 dá lugar a um novo PENT no ano de 2013, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2013, de 16 de abril. No que diz respeito à sua estratégia quanto ao património cultural e natural, este é fundamento para a "valorização da oferta turística", na medida em que

> A qualidade da oferta turística constitui um elemento decisivo para a satisfação dos turistas e a valorização internacional do turismo em Portugal. Neste sentido, não é possível assegurar a competitividade das empresas e do destino sem que se garanta uma oferta de qualidade, diversificada e diferenciada, assente no património cultural e natural (5, al. c), i)).

Dentro da estratégia traçada no Plano Estratégico Nacional para o Turismo, destaca-se, ainda, dentro do "Programa de Produtos Estratégicos", a necessidade de "criar e desenvolver produtos que atraiam e respondam à procura dos clientes", sendo que, para o efeito, determina-se a criação de projetos, como: "Circuitos turísticos religiosos e culturais - reforçar o desenvolvimento de experiências turísticas que destaquem a diversidade do património religioso e cultural", por existir,

> vasto e diversificado património religioso e cultural, em particular, em meio rural (turismo rural) que potencia a oferta, pelo que se entende fundamental o desenvolvimento de itinerários experienciais, a qualificação das atrações e a melhoria da informação ao turista visando uma promoção e comercialização mais eficaz dos serviços turísticos associados ao produto. (3, b), i))

[191] Presidência do Conselho de Ministros. (2005). Programa do XVII Governo Constitucional *in* https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf

> Para o efeito devem ser desenvolvidas atividades, como:
>
> Estruturar rotas e itinerários experienciais baseados em temas âncora da identidade portuguesa e dos fatores distintivos (religiosos e culturais) que caraterizam o país, e promover a sua declinação regional; (3, b) ii))

No ano de 2016 é lançado o Plano Estratégico do Turismo para 10 anos, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 134/2016, de 27 de setembro. Este novo PENT tem como estratégia para 2027 que Portugal passe a "Liderar o turismo do futuro" e seja considerado,

> Destino sustentável - onde o desenvolvimento turístico assenta na conservação e na valorização do património natural e cultural identitário e contribui para a permanência e a melhoria da qualidade de vida da comunidade local; (II.4.1.1)

Neste documento estratégico para o turismo definem-se cinco eixos de atuação, cabendo no primeiro eixo "valorizar o território e as comunidades", definindo como linha de atuação "Conservar, valorizar e usufruir do património histórico-cultural e identitário" e "Valorizar e preservar a autenticidade do País e a vivência das comunidades locais" (II, 4.3).

No que diz respeito ao segmento Histórico-Cultural, as linhas de ação são "Conservar, valorizar e usufruir o património histórico-cultural e identitário" - esta medida será concretizada através de

> projetos de conservação e valorização económica do património edificado de reconhecido valor histórico-cultural, tornando-o acessível e aberto à prestação de serviços de interesse público-turístico, designadamente, no âmbito do programa Revive.

Além disso, avança-se com a promoção deste património através da

> produção e disponibilização de conteúdos e de elementos info-promocionais, incluindo de natureza tecnológica, sobre o património histórico-cultural" e o "desenvolvimento de suportes digitais e aplicações tecnológicas que permitam densificar a experiência turística nos territórios e nos seus patrimónios.

Prevê-se ainda a reutilização de bens públicos, convertendo-os em "ativos turísticos". Ao nível local, comtempla-se a criação de "projetos de valorização e divulgação da identidade local, envolvendo as próprias comunidades". Através desses projetos pretende-se "valorizar e preservar a autenticidade do País e a vivência das comunidades locais" e promover "iniciativas de valorização e ativação turística do património cultural imaterial português", bem como, a "dinamização do comércio tradicional e das suas «lojas com história», promovendo a identidade e autenticidade de Portugal". Ainda no âmbito da

promoção, cria-se a "marca ativa e identitária da produção nacional – «Portugal Sou Eu»"; e, preconizam-se projetos com vista à "valorização dos espaços de vivência das comunidades locais, estimulando a contribuição do turismo para a melhoria da qualidade de vida e para a fixação de residentes."

É ainda dentro da Agenda Regional de Turismo que se cria uma linha de atuação para "valorizar o território e as comunidades". Esta linha de atuação pretende "estruturar e promover ofertas que respondam à procura turística". E, com vista a atingir esse objetivo, preconiza-se uma atuação "em torno de roteiros/itinerários temáticos com forte vocação turística de âmbito histórico-cultural e/ou natural", tendo por base os ativos turísticos estratégicos nacionais, concebendo-se, para o efeito, entre outros: "os Caminhos de Fátima" e "os Caminho de Santiago". Estes projetos encontram-se incluídos no Eixo 1 da Estratégia Nacional 27.

Na ET 27 é visível que a linha de atuação preponderante será a da conservação, valorização e fruição do património histórico-cultural e identitário, a preservação da autenticidade nacional e a vivência das comunidades locais, identificando, como "ativo estratégico transversal", as "pessoas" (II.4.5). A atuação definida visa impulsionar a economia, atrair o investimento turístico e qualificar a oferta turística. Nesse sentido, propunha-se a necessidade de adaptar a legislação do turismo a esta estratégia económica.

Ao longo dos sucessivos PENT são estabelecidas políticas conjuntas no setor do património cultural e do turismo, aparecendo a conservação e valorização do património cultural como elemento estratégico na definição de uma política de diversificação de produtos turísticos diferenciadores. Mas foi com a aprovação do último PENT que se elegeu o património religioso como novo produto turístico a desenvolver e a promover.

4.2. O turismo religioso um segmento do turismo cultural

A cultura, num sentido mais restrito, pode ser considerada como um elemento de atração para os turistas, ou para um segmento de turistas, que busca uma experiência baseada na história cultural e no espírito do local. Estes turistas, com interesses específicos, procuram museus, música, arte, património cultural, religião (Macleod & Carrier, 2010), sendo o turismo cultural um subelemento do turismo, cujo foco são os recursos culturais. Esses recursos não estão limitados aos monumentos, ao património construído ou aos mitos e lendas do passado.

Para Xerardo Pereiro (2009), o turismo cultural é um produto diferenciador dentro do setor do turismo. Do ponto de vista do autor, o turismo por si só é uma forma de produção cultural, daí dizer-se

que o turismo cultural é uma redundância. Um dos princípios estabelecidos na Carta do Turismo Cultural (1976), é que o "turismo é um facto irreversível, de natureza social, humana, económica e cultural"[192].

Segundo um estudo realizado por Richards (2009, p. 26), onde se debate o turismo cultural, este é visto de forma ampla, incluindo-se no turismo cultural o fluxo de pessoas envolvido com o segmento religioso, isto é, o turismo religioso encontra-se inserido no turismo cultural. O autor baseia a sua conceção de turismo cultural dentro da definição emanada da OMT para turismo[193]. Para o referido autor, turismo cultural é o

> (...) movimento de pessoas em busca de motivações essencialmente culturais, tais como excursões culturais, viagens para festivais e outros eventos culturais, visitas a localidades e monumentos, viagens para estudar a natureza, folclore ou arte e peregrinações[194].

O conceito de turismo cultural (Maia & Campos, 2021) integra ainda as formas de vida, o quotidiano e as práticas habituais, festas religiosas, espetáculos performativos e gastronómicos, assim como, as atividades desenvolvidas que ainda subsistem das comunidades[195]. Estas comunidades, compelidas pela vantagem económica que podem retirar do turismo acabam, muitas vezes, por fazer renascer atividades que se haviam perdido no tempo, assim como, reinventar atividades há muito adormecidas, ou adaptam-nas aos novos tempos (Ramos & Marujo, 2011). Assim, as atividades relacionadas com o turismo cultural envolvem todos os aspetos da cultura específica de cada país, de cada região, de cada localidade, ou mesmo de cada comunidade (McCarthy, 1992) e das atividades associadas à cultura quotidiana do local (Smith, 2006). Ficam assim incluídos no turismo cultural, no segmento do turismo religioso, os destinos de peregrinação enquanto espaços religiosos e culturais que tem uso turístico. Estes espaços têm um carácter multifuncional, onde coexistem ambas as funções (religiosa e turística). Recordando a conceção de património imaterial, este tem em si incluído o

---

[192] Xerardo Pereiro (2009) refere que, através da prática turística, há circulação de bens, informações, serviços, pessoas, fomentada pelos contactos interculturais, múltiplos e protagonizados por diferentes atores. Através da vivência turística consegue-se experienciar novas sensações e emoções, obter novos e diferenciados contactos sociais e culturais.

[193] O ICOMOS, na Carta do Turismo Cultural (1976), define-o como "(...) aquele que tem por finalidade principal, entre outros objetivos, o conhecimento dos sítios e dos monumentos. Exerce sobre estes sítios e monumentos um efeito positivo considerável, na medida em que, pelos fins que pretende atingir, contribui para a sua manutenção e proteção. Com efeito, esta forma de turismo justifica os esforços que a manutenção e a proteção exigem da comunidade, face aos benefícios socioculturais e económicos que propicia para o conjunto das populações locais".

[194] O turismo cultural não é um fenómeno atual, ao longo das épocas sofreu mutações. Na Antiguidade e na Idade Média, as peregrinações a Santuários e a locais simbólicos associados à fé decorriam de uma vontade humana de conhecer e experienciar outras culturas associadas à procura de paz, tranquilidade e quebra de rotinas. Esta forma de deslocação equipara-se à "versão laica moderna de relação com o sagrado", "o turismo é um rito que celebra a cultura como um substituto moderno de religião", (Pereiro, 2009, p. 115).

[195] Para Sara Vidal e Jenny Campos (2021), o turismo cultural caracteriza-se pela procura de novas experiências, novos conhecimentos e a obtenção de informações e interação com outras pessoas gerando conhecimento de outras pessoas, de comunidades e locais, permitindo um contacto com outras identidades e hábitos diferentes dos seus. No turismo cultural pretende-se que os locais que recebam turistas mantenham as suas práticas e não dependam dos turistas, dizem estas autoras que "evita-se assim que a cultura perca as suas caraterísticas enquanto manifestação de sentido dentro de um contexto social" (Maia & Campos, 2021, p. 120).

património etnográfico ou antropológico (art. 91º, nº 1, da LBPC), incluindo "(...) bens móveis ou imóveis que representem o seu suporte material e que revelem especial interesse etnográfico ou antropológico" (art. 28º, nº3, do DL nº 149/2015, de 4 de agosto). Reforça ainda esta afirmação, o reconhecimento internacional das rotas jacobeias, que traduz de forma bem clara a estreita relação, na atualidade, entre turismo cultural, turismo religioso e peregrinação, apesar de entre eles podermos identificar algumas nuances.

A religião insere-se na conceção de cultura, pois as peregrinações e romarias locais são locais onde sobrevive a identidade (Martins & Leite, 2006). Nestes locais a imaterialidade do património é dinâmica e viva. Permanece o espírito do lugar. A busca por locais considerados simbólicos, emblemáticos de cada região, sempre motivou o movimento de pessoas, de peregrinos, "ao elegerem uma imagem e entorno dela organizarem um acontecimento capaz de modificar o tempo e o espaço, essa devoção é a mais clara representação de hirenofoiria" (Saraiva & Silva, 2003, p. 48)[196].

Nos tempos atuais, a assunção da designação «turismo religioso» está ligada ao turismo cultural e à peregrinação, que constitui uma manifestação do turismo religioso[197]. Segundo as conclusões extraídas da Conferência Internacional sobre o turismo, as religiões e o diálogo com as culturas, realizada em Córdoba, em outubro de 2007, sobre a égide da OMT, o turismo religioso é uma realidade com forte crescimento, também identificada por Page (1995), que denota um aumento da procura do turismo de peregrinação.

Maio (Maio, 2006, p. 303) defende que "é possível identificar a magnitude do turismo religioso no mundo (...)" sendo que, "para a grande maioria das pessoas que peregrinam pontos devocionais, o deslocamento constitui-se como um fenómeno cultural" (Maio, 2006, p. 303). Também Ashworth e Tunbridge (2004) reconhecem o emergir deste tipo de turistas, sobretudo nas cidades históricas com património cultural de relevante interesse, museus, monumentos, nostalgia e estilo de vida. Estes turistas com interesses especiais limitam as suas ações a atividades conexas com o motivo da sua deslocação ao local. Ir aos locais sagrados, como santuários e igrejas, independentemente da religião que representem, além de aspetos dogmáticos, são também uma forma de conhecimento e contacto cultural.

[196] Amirou e Graburn, citados em (Emerson, 2007), referem a existência de uma "relação entre turismo e religião por ambos fazerem parte de experiências fundamentais na vida do ser humano" (Moreira, 2022, p. 84). Já quanto à forma como se revelam, há uma distinção entre religião e turismo, porquanto a religião envolve a peregrinação e o turismo, a viagem. Porém, "turismo e religião cruzam, aspetos sociais e ambos são fenómenos que movimentam a população e que geram economia" (Moreira, 2022, p. 84). Por conseguinte, a construção do termo «turismo religioso» leva-nos a uma prática social em que se interligam ações de consumo desde o sagrado à arte e ao lazer, fazendo desaparecer os elementos que separam o turismo da religião (Moreira, 2022).

[197] O termo «turismo religioso» permitiu que instituições religiosas, organizações empresariais e académicos estabelecessem uma relação de afinidade entre "turismo" e o "religioso", este último ligado à "peregrinação" enquanto prática secular com história (Moreira, 2022). Além disso, o poder político instrumentalizou essa prática, vendo nela um recurso económico.

O que motiva o turismo cultural é cada vez mais o consumo de singularidades materiais que se encontram nos bens culturais de cidades, vilas ou aldeias[198]. "As culturas são distintamente diferentes em diversas sociedades. É esta a razão do turismo cultural. As pessoas são atraídas pelas diferenças e não pelas similaridades" (Ivanovic, 2009, p. 74). Segundo Orbasli (2000), a interação dos seres humanos com o passado e o presente, com o edificado e os espaços, produz um dinamismo e cria um espírito de lugar. "Na verdade, o turismo cultural pode não desempenhar nenhum papel na escolha de um destino, se bem que alguns turistas visitam atrações culturais" (Mckercher & Cros, 2002, p. 139).

Assim, o turismo religioso, enquanto turismo cultural, é uma atividade turística ligada à busca espiritual e a práticas religiosas em espaços e eventos de acordo com as religiões institucionalizadas. Neste segmento do turismo há um propósito de estímulo ao deslocamento de pessoas aos locais de culto e peregrinação, onde se procura o enriquecimento espiritual. O turismo religioso, apesar de ser turismo cultural, tem as suas particularidades, designadamente na busca pelos eventos religiosos, que constituem expressões culturais de determinados grupos sociais ou expressam uma realidade histórico-cultural expressiva e representativa de determinada religião (Dias R. , 2003, p. 17).

Há, contudo, autores, como Beni, que coloca em discussão o turismo religioso por entender que este tem características únicas. No entanto, aceita que este é um subtipo do turismo cultural, ao afirmar: "(...) esses peregrinos assumem um comportamento de consumo turístico, pois utilizam equipamentos e serviços com uma estrutura de gastos semelhantes à dos turistas reais" (2000, p. 422).

Silveira (2007) define três tipos principais de manifestações religiosas que o turismo utiliza, relacionadas com o património arquitetónico, como igrejas, templos, entre outros; os rituais, onde se efetuam celebrações especiais; e os eventos como as suas festas religiosas.

Presentemente, tal como ocorria no passado, os locais sagrados ou religiosos continuam a atrair multidões que chegam de diferentes partes, sendo estas multidões responsáveis pelo fluxo de pessoas. Na Conferência de Córdoba foi debatida a importância da sustentabilidade dos destinos religiosos ou espirituais com vista a melhor salvaguardar e conservar o património religioso, enquanto património vivo. Discutiu-se a necessidade de encontrar forma de estabelecer uma relação dinâmica entre os valores do património religioso e cultural com a finalidade de, em simultâneo, servir os interesses das comunidades locais, turistas e das comunidades religiosas. Para o efeito, definiu-se a manutenção da autenticidade dos espaços religiosos e das rotas culturais a eles associados. Essa autenticidade seria mantida através

[198] Nesta busca de singularidades "el turismo sacraliza espácios profanos para atraer turistas" (Pereiro, 2019, p. 417). Temos a chamda massificação turística "turistifica espácios sagrados" (Pereiro, 2019, p. 417), o que definitivamente leva a confundir-se turismo e religião e a fundir-se no segmento «turismo religioso». O que leva Xerardo Pereiro a identificar o turismo como "la versión laica moderna de la relación com lo sagrado" (Pereiro, 2019, p. 408).

da difusão de informação acerca do património intangível, com vista a mostrar aos visitantes os valores, as tradições e a espiritualidade das comunidades locais.

Ainda dentro do tema desenvolvido na Conferência de Córdoba, foi evidenciada a relação entre religião, enquanto elemento mais antigo da civilização; turismo, enquanto fenómeno mundial e que integra as sociedades modernas; e o diálogo entre culturas, como meio de dar resposta à crescente intolerância entre culturas e como forma de obstar a instabilidade internacional. Identifica-se o turismo, não só como fator económico, mas como fator social, ético e cultural. Neste sentido, o turismo é multidimensional, tem como protagonistas as pessoas e, por isso, permite, em simultâneo, criar rendimento e coesão social, na medida em que há relação entre as pessoas através de intercâmbios, o que funciona como um meio de descoberta do património cultural, permite a sua preservação, incluindo a manutenção de práticas culturais tradicionais.

O património religioso é, por isso, um recurso cultural e um produto que desenvolve o segmento do turismo religioso. Na verdade, na Convenção da UNESCO de 1972, não se concedeu a este património uma tipologia específica. A conceção do que designa de património religioso é constituída por monumentos, templos, igrejas, santuários, sinagogas e outros espaços de culto, podendo reivindicar a sua autonomia por ter um elemento distintivo do outro património cultural e, por isso, a UNESCO, acerca desta temática, tem produzido inúmeros documentos em que se estabelece a sua definição. Foram também realizados uma série de estudos e análises acerca do património religioso e sítios sagrados por parte dos órgãos consultivos, como ICCROM, ICOMOS e IUCN. As definições extraídas desses documentos decorreram de uma série de reuniões e ações que incidiram sobre o património religioso e sagrado, tais como: Fórum ICCROM, no ano de 2003, sobre conservação de património religioso vivo, a Resolução da Assembleia Geral do ICOMOS de 2005, em que se pede o "estabelecimento de um Programa temático internacional para o património religioso" e a Resolução da Assembleia Geral do ICOMOS de 2011, sobre proteção e apropriação de patrimónios sagrados, edifícios e paisagens.

Várias são as recomendações que, de forma direta ou indireta, dizem respeito à salvaguarda do "espírito do lugar", isto é, a natureza viva dos lugares, quer do ponto de vista espiritual, quer do ponto de vista social. A este propósito destaca-se a Declaração de Nara, realizada no ano de 1994, sobre autenticidade; e a Declaração do Québec, sobre a preservação do "espírito do lugar", que foi objeto de aprovação na 16º Assembleia Geral do ICOMOS, em 2008. Cerca de dois anos depois, através de uma

iniciativa levada a efeito no ano de 2010[199] sobre património religioso, no âmbito da UNESCO, afirma-se que o património religioso é constituído por bens que diferem de outros bens com valor patrimonial e que merece, por isso, uma proteção especial. Dentro do Património Comum da Humanidade (UNESCO, 2010), o património, em particular os locais religiosos, devem ser protegidos pela "importância vital para a salvaguarda cultural e biológica e diversidade para as gerações presentes e futuras". Por isso, a UNESCO estabeleceu um conjunto de diretrizes para a conservação e gestão de sítios naturais sagrados.

O "património religioso", termo usado nos documentos do ICOMOS, com o título "Filling the Gaps-on Action Plan for the Future", é definido como, qualquer tipo de património de uso religioso ou espiritual: tais como igrejas, mosteiros, santuários, mesquitas, sinagogas, templos, paisagens sagradas, bosques sagrados e outros elementos inseridos na paisagem com iguais características. O termo "locais sagrados" ou "locais naturais sagrados", abrange áreas com um "significado espiritual especial" para os indivíduos e para as comunidades, correspondendo a áreas terrestres ou aquáticas com um significado espiritual especial (IUCN/UNESCO, 2008).

O património cultural religioso é um tipo de património cultural vivo. Nas igrejas ainda se pratica o culto, à volta desta tipologia de património há procissões, festividades e romarias; em regra são as comunidades locais que vivenciam estas práticas culturais. Porém, há cada vez mais pessoas que se deslocam a esses locais, não só para fruírem do património religioso, com a sua arquitetura e estatuária, mas também para presenciarem, no presente, vivências do passado. Paralelamente, estes locais recebem peregrinos e crentes que apenas se deslocam com fins religiosos, mas que se espalham pela comunidade e com ela convivem nas práticas do evento, verdadeiras manifestações culturais e interculturais, gerando fluxos de carácter internacional.

Podemos afirmar que dentro do segmento do turismo cultural ainda se destacam os itinerários culturais[200]. Para Gomez e Quijano (1991), itinerário deve ser definido como a descrição de um caminho

---

[199] UNESCO (2010). Declaração de Kiev sobre a proteção dos bens religiosos no quadro da convenção do património mundial. https://whc.unesco.org/EN/RELIGIOUS-SACRED-HERITAGE/%20Patrimonio%20Sagrado%20Religioso
No contexto do Ano Internacional para a Aproximação das Culturas 2010, realizou-se um seminário internacional sobre o papel das comunidades religiosas na gestão do Património Mundial. Pela primeira vez na história da Convenção do Património Mundial, a questão relativa à proteção do património religioso e sagrado foi discutida a nível internacional, envolvendo a participação ativa das entidades religiosas. O principal objetivo do seminário foi de refletir a complexidade e a importância do desenvolvimento do diálogo entre todas as partes interessadas com vista a um objetivo comum, a proteção do património religioso, Património Mundial. Concluiu-se pela necessidade de políticas específicas de proteção e conservação que tenham em conta a natureza espiritual dos locais religiosos e sagrados ainda vivos que constituam Património Mundial. As decisões de políticas deste património têm de ser tomadas só após consulta de todos os interessados (comunidades religiosas, comunidades, autoridades governamentais, profissionais e especialistas, proprietários e entidades financiadoras, e outros parceiros interessados).
No final do seminário foi proferida a Declaração sobre a Proteção do património religioso no âmbito da Convenção do Património Mundial.

[200] ICOMOS (2008) Carta sobre os itinerários culturais *in* https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/51%20Carta%20itiner%C3%A1rios%20culturais%20-%20ICOMOS%202008.pdf, conforme se abordará mais adiante os itinerários culturais enquanto rotas turísticas são um segmento dos itinerários culturais, sendo muitas vezes difícil estabelecer a distinção entre estes e os itinerários culturais *stricto sensu*.

ou rota que especifique os lugares por onde passa e, em simultâneo, propõe uma série de atividades e serviços ao longo do seu trajeto. Estes itinerários têm como objetivo o enriquecimento cultural do turista, e não uma forma de acumular informação. Isto é, os itinerários terão de permitir, a quem os realiza, a vivência e a convivência entre o passado e o presente, além de estímulos sensoriais únicos e inesquecíveis. Neste caso, deverá entender-se por itinerário cultural um trajeto físico onde os bens culturais (sejam móveis, imoveis e imateriais) se apresentem numa «montra», musealizados. Desta forma, os itinerários são um produto turístico (Tabata, 2007) cuja forma como é apresentado configura-se essencial, pois deverá ser uma experiência enriquecedora para o turista, devendo despertar-lhe curiosidade (Pereiro, 2002).

Dentro do conceito de itinerário cultural cabe a peregrinação[201], numa perspetiva que sempre a caracterizou, isto é, a peregrinação caracteriza-se por ser de uma atividade coletiva e, por ser realizada por um elevado número de pessoas que, para a levarem a cabo, necessitam de dispor de tempo e de estar em condições físicas. Na verdade, o fenómeno da peregrinação dispõe de um amplo espetro de facetas, designadamente, espiritual, artístico, literário, sociológico, económico, territorial. Por isso, mesmo que se reconheça que a motivação principal da peregrinação tenha fortes antecedentes históricos associados à religião, atualmente, as pessoas que realizam a viagem através de um itinerário, desenvolvem outras atividades de carácter turístico[202]. Como assinala (Morinis, 1992), na génese da peregrinação destacam-se três elementos: a viagem, o santuário e os peregrinos.

[201] Nos termos da regulamentação do Caminho de Santiago em Portugal, o legislador define o Caminho de Santiago como "um itinerário de peregrinação (art. 1° do Decreto-Lei n° 51/2019, de 17 de abril).

[202] No âmbito do Seminário "Caminhos de Compostela: o peregrino em processo de patrimonialização" realizado entre 19 e 20 de novembro de 2020, na Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto, foi apresentada uma Comunicação com base nos dados obtidos no Projeto "Os Caminho de Santiago em Portugal. Políticas públicas e associativas no Caminho Português da Costa (financiado pela Cátedra Institucional del Camino de Santiago y de las Peregrinaciones - Universidade de Santiago de Compostela). Nesse estudo destacámos que "a dimensão turística da peregrinação revela-se um facto incontornável" (Pazos-Justo et al., no prelo) e Xerardo Pereiro (2019, p. 409) usa a conceção de *turiperegrino* e *turiperigrinação*, partindo do processo em curso que não permite diferenciar o turismo da peregrinação, referindo que "Hoy en día la peregrinación matiza su sentido religioso en contacto con el turismo, se redefine y se resignifica convirtiéndose en un fenómeno social complejo y polisémico [...], más espiritual, turístico y postsecular. Entre el turismo y la peregrinación hay semejanzas estructurales y experienciales [...] que se acentúan hoy en día [...]. Muchas peregrinaciones se han convertido en un producto turístico semejante a otros, y al mismo tiempo el turismo implica emociones semejantes a las de la peregrinación. Las dos son una práctica social de identidades en un margen, con conexión entre pasado y presente [...], y las dos son experiencias corporales de lugares, algunos ancestrales. El turismo reconfigura lo sagrado en su relación con la peregrinación, y crea una categoría diferente de experiencia, lo que denominamos turiperegrinación, que representa un continuum conceptual [...] lleno de relaciones y mestizajes y no una categoría estanca" (Pereiro, 2019, p. 416).
A evidência deste processo de "desdiferenciación entre turismo y peregrinación" (Pereiro, 2019, p. 409) encontra suporte nos dados divulgados pela OMT que apontam para cerca de 330 milhões de pessoas que, no ano de 2014, visitaram santuários religiosos. Além disso, trabalhos realizados há cerca de duas décadas apontam para uma considerável diminuição da motivação religiosa da peregrinação a Santiago de Compostela e alertam para a "masificación y la banalización del destino" (Santos X. M., 2006, p. 149). Esta chamada de atenção é reiterada em estudos recentes que "confirmam esta tendência: o lazer/turismo, a cultura ou o desporto surgem como motivações [predominantes] do que a dimensão religiosa" (Pazos-Justo et al., no prelo).

4.2.1. Os Caminhos de Fátima, itinerários em construção

O Santuário de Fátima integra o conceito de património religioso à luz da conceção adotada pela UNESCO e por outras organizações internacionais não governamentais. No século XX, o Santuário de Fátima foi reconhecido como «o altar do mundo», tornando-se num importante centro de peregrinação internacional. Para isso contribui a imagem peregrina que, através das suas viagens vai "... concretizando a irradiação geográfica do Santuário pelo mundo" (Heitor, 2019, p. 92). A afirmação de Fátima no mundo por via da viagem da imagem peregrina "...transcendem os seus habitantes, os seus visitantes, alargando o seu espaço de influência em patamares sucessivos de integração e difusão, contínuos, nas localidades por onde passa" (Heitor, 2019, p. 92).

A importância de Fátima, no mundo, como Santuário mariano (Roque & Forte, 2019), é favorecida pelo facto de se encontrar localizada num ponto para onde divergem alguns caminhos que vão dar a locais de relevância histórico-cultural portuguesa, o que permite que, através de um sistema de comunicação eficaz, faça despertar a vontade turística de deslocação àquele local.

Grande parte do reconhecimento do Santuário de Fátima como local de peregrinação deveu-se à devoção do Papa João Paulo II à Virgem de Fátima. A beatificação dos pastorinhos, Francisco e Jacinta, e a sua posterior canonização, contribuiu também para a internacionalização deste Santuário como um espaço de devoção do mundo cristão.

O surgimento deste local de culto nasceu na crença da comunidade na Virgem Maria e no alegado aparecimento dos três pastorinhos, que levou à construção do primeiro símbolo do local, a Capela das Aparições. A Igreja católica só em 1930 reconheceu o local e as aparições como verdadeiras, começando-se a desenvolver um conjunto de equipamento de apoio aos peregrinos no local, designadamente albergues. A partir do seu reconhecimento institucional, começaram a surgir outros elementos patrimoniais, como a fonte coberta, o recinto de oração, basílicas, a Via Sacra. As "casas onde nasceram os videntes de Fátima"[203] passaram a ser visitadas, assim como, o percurso que estes faziam até à Cova da Iria, que configurou um itinerário de peregrinação, por ser entendido pelos peregrinos como o caminho usado pelos pastorinhos no trajeto dos seus afazeres, constituindo também aquele espaço um local *sagrado*.

Tendo, ainda, por base, a definição do ICOMOS no seu documento "The word heritage list: Filling the Gaps-on Action Plan for the Future", o Santuário de Fátima poderá representar património religioso

[203] Imóvel classificado como de interesse Público, pelo Decreto nº 44075 de 5 de dezembro de 1961.

inserido na categoria de sítio. Isto porque, do ponto de vista cultural, aquele espaço tem uma função religiosa, pelo menos, desde 1930, e cria um impacto na memória ou experiência para a comunidade cristã. Além disso, é usado com frequência, designadamente nos dias de comemoração das aparições (13 de maio e 13 de outubro). Nestas datas, inclusive, ocorre a procissão das velas no recinto de oração, fenómeno que coincide com a chegada de peregrinos. Estes peregrinos vão percorrendo o caminho, a pé, em regra em grupos, desde os seus locais de residência habitual até ao Santuário, propondo-se chegar ao Santuário no dia em que se comemora a aparição da Nossa Senhora aos pastorinhos, tendo para os fiéis um carácter simbólico associado a milagres.

Este Santuário não se encontra, por enquanto, classificado, não integrando o património cultural português, não sendo, por conseguinte, merecedor de tutela jurídico-cultural. Apesar de em 1981 ter sido aberto o processo de classificação, cujo impulso pertenceu ao Município de Ourém[204], este foi arquivado por Despacho de 30-04-2014 da Diretora-Geral da DGPC. O motivo para o arquivamento foi único: considerar o procedimento caducado, "dada a ausência de documentos que comprovem a realização da audiência dos interessados"[205].

Porém, no ano de 2012, o Município de Ourém, na revisão do seu Plano Diretor Municipal[206], identifica o Santuário de Fátima como parte integrante do seu património cultural[207], sendo o mesmo constituído pelo conjunto dos bens materiais (móveis e imóveis) e ainda pelo património intangível, que integraria o conceito na categoria de sítio, conforme decorre dos documentos internacionais que regulam

---

[204] "Em 14-05-2013 foi dado conhecimento do despacho à CM de Ourém, informando-a de que, caso assim o entendesse, poderia apresentar uma nova proposta de classificação" DGPC *in* http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/patrimonio-imovel/pesquisa-do-patrimonio/classificado-ou-em-vias-de classificacao/geral/result/?name=Santu%C3%A1rio+de+F%C3%A1tima&situation=&catprot=&invtema=&type=&concelho=&records=10

[205] O pedido de abertura de processo de proteção como património cultural português teve na sua base a seguinte fundamentação: "Nos arredores do lugar de Aljustrel, a pouca distância de Fátima, existem vários pontos de interesse para os peregrinos que demandam o santuário da Cova da Iria. Um dos mais importantes será o Cabeço ou Monte dos Valinhos, um pequeno aglomerado rochoso, rodeado por oliveiras que, apesar do seu baixo relevo, dominam o vale adjacente.
O vale e a elevação vizinha, onde existe uma gruta diminuta também conhecida por Loca dos Valinhos ou do Cabeço, foram palco de duas aparições do Anjo de Fátima, e de uma aparição da Virgem aos Três Pastorinhos. Na Loca, onde os pastorinhos se abrigavam frequentemente enquanto apascentavam as suas ovelhas, o Anjo terá aparecido na Primavera e no Outono de 1916, e a Virgem seria avistada no sítio dos Valinhos em agosto de 1917.
Em Valinhos, no meio do olival, existe um pequeno templo, inaugurado em 1956, que exibe uma imagem da Virgem. Trata-se de um espaço de planta quadrangular, abobadado, com os lados vazados por arcarias redondas assentes em colunas adossadas, sob gabletes apontados. Em cada cunhal eleva-se uma pomba sobre pedestal escalonado. O monumento abriga uma escultura, de grandes dimensões, de Nossa Senhora de Fátima, da autoria da escultora de arte sacra Maria Amélia Carvalheira, que tem em Fátima a parte mais significativa da sua obra. Este conjunto evoca, na sua feição revivalista, outras arquitecturas comemorativas, tal como o alpendre gótico do Padrão Comemorativo da Batalha do Salado, ou até a Capela do Anjo da Guarda de Ponte de Lima. No Cabeço dos Valinhos, acessível por um caminho pavimentado, existe uma representação das três crianças com o anjo, ainda da autoria de Maria Amélia Carvalheira. O local é também apelidado de Cabeço do Anjo, em memória desta aparição. Os monumentos referidos fazem parte de uma Via Sacra, com catorze estações. Juntamente com o Calvário Húngaro, as casas dos pastorinhos e o Poço do Arneiro, o número e a importância dos locais de devoção em Aljustrel e Valinhos justificam plenamente que estas localidades sejam destinos de peregrinação comparáveis ao próprio santuário. O Monte dos Valinhos está ainda incluído na Reserva Ecológica Nacional de Validos, cujo valor como coberto vegetal se soma à relevância cultural dos percursos, sítios e objectos de peregrinação religiosa.

[206] Doravante PDM.

[207] Aviso nº 8109/2011. Diário da República, 2.ª série — N.º 65 — 1 de abril de 2011 *in* https://www.ourem.pt/areas-de-acao/gestao-urbanistica/procedimentos-em-curso/revisao-do-pdm/

os critérios para a proteção do património religioso como património vivo. A sinalização do Santuário de Fátima no PDM permitiu criar uma proteção urbanística, através de instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, para aquele espaço religioso[208].

Partindo da conceção de itinerário cultural e do subtipo itinerário religioso, poder-se-á questionar se os Caminhos de Fátima até à chegada ao seu Santuário podem ser reconhecidos como itinerários culturais e, dentro deste, como itinerário religioso. Através da análise da Carta dos Itinerários Culturais, cuja elaboração foi da responsabilidade do Comité Científico Internacional dos Itinerários Culturais (CIIC) do ICOMOS, e que mereceu ratificação no ceio da 16ª Assembleia Geral do ICOMOS, em 4 de outubro de 2008, no Québec, os itinerários culturais terão de ser fisicamente identificáveis e com uma função própria e determinada, ao serviço de um objetivo concreto e definido pelo decurso do tempo, o que lhe atribui valor histórico-cultural. Ao longo da via terão de existir manifestações patrimoniais tangíveis que, no passado, tiveram a função histórica de utilização e elementos culturais intangíveis, que testemunhem o processo de comunicação e diálogo entre as populações residentes ao longo do seu percurso. Isto é, os itinerários terão de refletir a evolução técnica, científica e social nas suas diferentes épocas, sendo compostos de espírito e tradição.

Os itinerários culturais são, por isso, supra culturais, uma vez que, o seu valor cultural é superior ao conjunto das categorias de bens que o compõem. Devem ainda representar uma identidade global, pelo facto de o seu interesse ser comum, plural e participativo. No caso dos itinerários religiosos, têm que marcar no trajeto valores religiosos, dando indicadores específicos, assim como rituais, permitindo relacionar o património imaterial ou intangível e a função histórica do itinerário, por isso, é a peregrinação uma viagem a um lugar sagrado [209].

Podemos identificar a criação espontânea de itinerários culturais que perduraram e perduram no tempo, porque mantêm, ao longo do seu trajeto, as relações e funções dinâmicas ao serviço do objetivo concreto e determinado que deu lugar à sua existência e que permite caracterizar e identificar – isto, mesmo que tenham ocorrido processos evolutivos, integrando novos componentes, desde que os novos elementos tenham uma relação funcional com o itinerário cultural. Paralelamente a estes, têm surgido itinerários culturais que são criados e concebidos pela vontade humana, que prosseguem um fim

[208] Decreto-Lei n.º 80/2015, Diário de República, 1ª série – Nº 93 - de 14 de maio. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial *in* https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105297982

[209] Peregrino significa o estrangeiro e ao mesmo tempo o que viaja e que recorre a um itinerário e que se dirige a um lugar sagrado (Murray, 2014).

específico e cujo elemento de destaque não é a ligação entre pontos, mas o percurso criado, ao qual se designam de itinerários turísticos.

Como característica, os itinerários culturais podem ter uma natureza múltipla, com elementos comuns. Sendo eles, as relações de trocas humanas e a existência, ao longo do seu trajeto, de elementos materiais que, direta e indiretamente, se encontrem associados à finalidade da sua "construção", designadamente monumentos, sítios, cidades, património intangível, paisagens culturais, entre outros.

Em 1996, o Centro Nacional de Cultura[210] inicia um processo para definir os Caminhos de Fátima como itinerários religiosos e culturais, por entenderem que

> os Caminhos procuram contribuir para uma verdadeira "espiritualidade", em ligação com a natureza e as vivências religiosas e culturais locais. Configuram-se como uma rede de itinerários religiosos e culturais no território, podendo articular-se com outros itinerários de âmbito nacional e internacional (Caminho de Santiago, Rotas Marianas) (CNC, 2018, p. 1)[211].

Na definição e "criação" destes Caminhos, o Centro Nacional de Cultura realiza um trabalho em articulação com o Santuário de Fátima (cuja gestão pertence à Igreja católica) e em parceria com o Turismo de Portugal. Conta ainda com autarquias, associações, organismos públicos e entidades diversas (civis e religiosas, nacionais e internacionais), que fomentam a participação local e uma "gestão de proximidade".

Presentemente, estão reconhecidos pelo Centro Nacional de Cultura cinco Caminhos de Fátima (Caminho do Tejo; Caminho do Norte; Caminho da Nazaré; Caminho do Centenário e rota das Carmelitas)[212]. Segundo o Centro Nacional de Cultura, o Caminho do Norte parte de Valença e segue para sul, pelo Caminho Central de Santiago. A identificação, marcação, informação, preparação de peregrinações e apoio aos peregrinos de Fátima, fica a cargo da (ACF) Associação dos Caminhos de Fátima (associação sem fim lucrativos, constituída em 2016[213], que tem como associados os catorze municípios que os Caminhos atravessam)[214].

---

[210] Associação Cultural de utilidade pública. Criado no dia 13 de maio de 1945 por um grupo de monárquicos e católicos de oposição ao regime, foi concebido como um "clube de intelectuais" para debate de ideias. Registou os seus estatutos em 1952.

[211] Centro Nacional de Cultura *in* https://www.cnc.pt/caminhos-de-fatima/.

[212] Roteiros dos Caminhos de Fátima *in* www.caminhosdefatima.org.

[213] Conforme estatutos (art.s 4º e 5º), o seu âmbito pode abranger atividades "designadamente os abrangidos pelos Caminho de Santiago" e tem como atividade: al. "a) definir e certificar como oficiais, os itinerários mais seguros, seja no âmbito dos traçados centrais Porto-Fátima, Lisboa-Fátima (...)".

[214] Municípios de: Vila Nova de Gaia, Santa Maria da Feira, São João da Madeira, Oliveira de Azeméis, Albergaria-a-Velha, Águeda, Anadia, Mealhada, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Soure, Pombal, Leiria e Ourém.

O interesse das políticas públicas da Administração Central pelo Santuário de Fátima remonta a 1961 e teve apenas como objetivo a institucionalização do local de nascimento dos três pastorinhos. Depois deste ato não ocorreu outra qualquer manifestação de interesse em proteger o Santuário no seu conjunto. Inclusive, o único procedimento de classificação que existia, sob o impulso do Município de Ourém, foi arquivado no ano de 2014, por parte da Direção Geral do Património Cultural.

A definição dos Caminhos de Fátima foi despoletada e desenvolvida pela iniciativa privada, isto é, pelo Centro Nacional de Cultura e pela Associação dos Amigos dos Caminhos de Fátima[215]que, entre 1996 e 2008[216], respetivamente, encetaram esforços no sentido de definir itinerários do Caminho de Fátima.

Apesar de no PENT já se admitir que, a curto prazo, o turismo cultural assumiria um lugar cimeiro do turismo em Portugal, no ano 2007, o turismo religioso não integrava um dos dez produtos do Plano Estratégico Nacional do Turismo. Era considerado um subproduto do *touring* cultural e paisagístico. Tratado como mais um elemento específico e complementar deste produto estratégico (*touring* cultural) devido ao interesse que despertava[217].

Ao nível da Administração Local, os Caminhos de Fátima passaram a despertar interesse no ano de 2016. Nessa altura foi criada uma associação constituída por catorze municípios com interesse no desenvolvimento de itinerários dos Caminhos de Fátima. Esta vontade dos municípios se reunirem em associação coincidiu com as comemorações do centenário das aparições, que decorreu no ano de 2017 e que contou com a presença do Papa Francisco nos dias 12 e 13 de maio, nas celebrações que decorreram no Santuário de Fátima.

Motivado, ou não, pelo interesse manifestado pelas autarquias dos Caminhos de Fátima, no ano de 2017, os itinerários dos Caminhos de Fátima passam a integrar o PENT, juntamente com os Caminho de Santiago, tendo em vista objetivos traçados para o período 2017 a 2027. Foi, por isso, uma aposta do Turismo de Portugal que viu nos Caminhos de Fátima um potenciador turístico, um produto turístico diferenciador, não só na região, como nas localidades por onde o percurso se faz ou se pode vir a fazer, dentro do turismo religioso que se encontrava em ascensão. Assim, por via da Estratégia Turismo 2027[218],

[215] Criada no ano de 2008 e extinta no ano de 2021.

[216] Depois do *reiventio* jacobeia, o que nos leva a concluir que seguiu o exemplo de Espanha.

[217] O turismo cultural e paisagístico é entendido pelas políticas públicas como um dos dez produtos estratégicos para efeitos de recursos, visando o desenvolvimento socioeconómico das regiões e à captação de mais turistas para os locais. No Plano Estratégico, um dos objetivos traçados era o da "criação de setores temáticos", onde se incluía, entre outros, "rotas religiosas".

[218] Governo (2017). Estratégia para o Turismo 2027: Pensar o futuro, agir no presente. O que é? http://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/estrategia/estrategia-turismo-2027.pdf

os Caminhos de Fátima passam a integrar um produto turístico diferenciado[219]. Dentro da estratégia de promover ações que visam a organização de oferta turística na área dos "itinerários temáticos" com forte vocação turística de âmbito histórico-cultural, com vista a atingir os objetivos encetados, propõem-se implementar os "Caminhos de Fátima" e os "Caminho de Santiago", entre outros (ET 27, p. 55). Face à estratégia do poder político da Administração Central inserida na Estratégia para o Turismo 27, os Caminhos de Fátima, dentro dos itinerários culturais, inserem-se nos itinerários turísticos.

Na verdade, dados oficiais divulgados pela Reitoria do Santuário mostram que entre os anos de 2009 e 2016 houve um crescimento no número de celebrações, o que é um indicador do aumento de peregrinos e grupos de peregrinos no Santuário, valor que estabilizou em 2011 (Gráfico 5). Apesar de nos terem sido fornecidos dados de celebrações até ao ano de 2019 (2018=9.929, 2019=10.136), estes não se mostraram relevantes, uma vez que, a curva mantém a tendência que vinha manifestando e se encontra reproduzida no gráfico abaixo, com a exceção do ano de 2017.

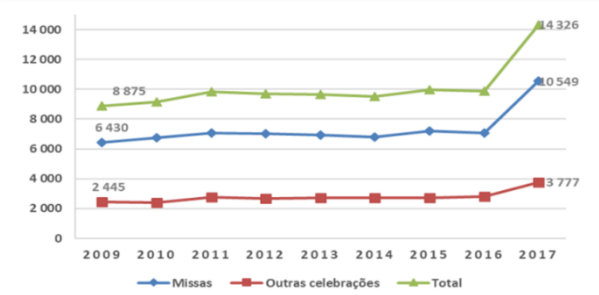


Gráfico 5: Celebrações

Fonte: gráfico elaborado por *(Heitor, 2019)*

No ano de 2017 o aumento deve-se às comemorações do centenário das Aparições, o que trouxe também, como consequência, o aumento do número de peregrinos (Gráfico *6*) e grupos de peregrinos (Gráfico *7*) ao Santuário. Não se apresentam número de peregrinos e de grupos de peregrinos após o ano de 2017 por não nos terem sido facultados. Contudo, pela leitura do número de celebrações acima indicados, podemos concluir que também o número de peregrinos e de grupo de peregrinos, nos anos de 2018 e 2019, mantiveram a tendência anterior a 2017.

[219] De acordo com a ET 27, os Caminhos de Fátima são "...um legado de tradições, lendas, usos e costumes" (Estratégia do Turismo 2027, 2017, p. 47).

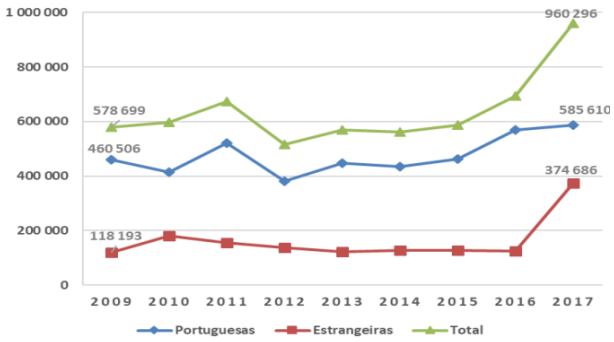


Gráfico 6: Peregrinos

Fonte: gráfico elaborado por *(Heitor, 2019)*

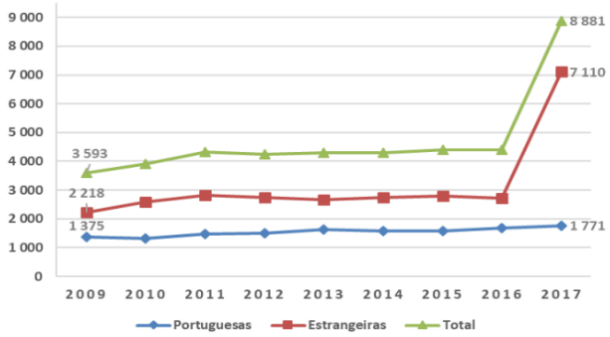


Gráfico 7: Grupos

Fonte: gráfico elaborado por (Heitor, 2019)

De tudo o exposto, nunca houve por parte da entidade que detém o monopólio da proteção legal do património cultural, intenção de classificar o Santuário de Fátima como património religioso[220] e, por essa via, legitimar o seu valor cultural e associar a peregrinação ao Santuário de Fátima nos itinerários culturais *stricto sensu*. Porém, dado o crescimento turístico, principalmente de visitantes estrangeiros, decorrente do desenvolvimento de celebrações, as instituições, com responsabilidade pública na área do turismo, desde pelo menos 2017, viram no Santuário de Fátima e nos Caminhos até ele, um produto turístico a promover, desenvolvendo-o com a marca "Caminhos da Fé", implementando um *site* em que lado a lado passaram a promover "os Caminho de Santiago" e "os Caminhos de Fátima"[221].

Os gráficos mostram um crescimento de visitantes que chegam ao Santuário de Fátima. Crescimento que teve origem numa aposta dos municípios, não só de Ourém, onde se encontra o Santuário, como também de outros municípios que pretendem desenvolver itinerários até ao Santuário.

[220] Este desinteresse na proteção legal do património cultural associado ao Santuário de Fátima poderá, entendemos nós, estar relacionado com a associação de Fátima e o Santuário, ao período salazarista.

[221] Turismo de Portugal, IP (s. d.). Caminhos da Fé https://www.pathsoffaith.com/pt-pt.

Estas iniciativas tinham como objetivo promover as suas regiões, enfatizando o património histórico-cultural que cada município e região possui, permitindo aos peregrinos um contacto com a cultura de cada local antes de alcançarem o ponto de chegada. Porém, os gráficos também mostram que, à exceção do ano de 2017, a curva dos eventos associados ao número de peregrinos se mantém estabilizada desde o ano de 2009.

A Igreja católica foi pioneira na promoção do Santuário de Fátima, essencialmente instrumentalizada na imagem peregrina, dada a sua dimensão internacional, conferindo àquela imagem uma extensão de Fátima[222].

O fenómeno do crescimento da procura dos itinerários e locais de religião é de facto um fenómeno social e cultural deste século, que tem sido convenientemente aproveitado pelos governantes (locais, regionais e da Administração Central) para acelerar ainda mais o seu crescimento, retirando dele vantagens económicas, com vista ao tão ambicionado desenvolvimento económico-social das regiões. Estando, presentemente, o Turismo de Portugal empenhado na construção de um Eixo Santiago/Fátima, esse seu propósito encontra-se bem definido no Plano Estratégico Nacional de Turismo e nas rotas que, entretanto, se encontram certificadas pela Associação dos Caminhos de Fátima. Estas rotas de Fátima, na sua promoção, são apresentadas dentro do segmento do Caminho de Santiago no troço Valença/Porto.

Já o Caminho de Santiago do Interior é promovido, destacando-se a coincidência dos trajetos, num dos troços, do Caminho de Santiago e o Caminho de Fátima.

> As setas amarelas é a tradicional sinalização nas rotas de Santiago e, naturalmente, estão presentes no Caminho Português Interior de Santiago. De forma que, é possível seguir a Compostela sem medo de se perder. Contudo, exige alguma atenção considerando que, com a pouca circulação de peregrinos, eventualmente a vegetação pode escondê-las em alguns trechos. Ao mesmo tempo, as setas azuis mostram que por ali também passa um dos Caminhos de Fátima[223].

[222] Desde 1947, a imagem peregrina funciona como elemento de comunicação, os seus elementos (nome, tempo e lugar) transmitem uma mensagem de peregrinação associada a Fátima (Heitor, 2019). Na verdade, a imagem da virgem peregrina circula mundialmente, funcionando como "um cartão de visita de Fátima" (Heitor, 2019, p. 118), que chama àquele espaço maior número de visitantes.

[223] Cheiro de Terra molhada (s. d.). Caminho Português Interior de Santiago https://cheirodeterramolhada.com/itinerarios/caminho-portugues-interior-de-santiago/.

Dentro da promoção do Caminho Português de Interior a Santiago, a CIM-Alto Minho e a Federação Europeia dos Caminho de Santiago, nos seus sites oficiais, descrevem este itinerário como tendo "(...) duplo uso para percorrer tanto Santiago quanto Fátima"224.

Os Caminhos de Fátima integram as políticas económicas da Administração Central, dentro do setor do turismo, desde a aprovação do PENT, em 2017. Fazem parte da ET27 como mais um produto turístico a par do Caminho de Santiago. Porém, a estratégia nacional não contempla qualquer ato que vise a sua tutela cultural e, consequentemente, que permita a sua conservação e valorização. Os Caminhos de Fátima ainda não se encontram regulamentados, designadamente não se conhece o modelo de gestão adotado pelos municípios que os Caminhos atravessam. Na verdade, todo o processo de definição dos Caminhos tem sido iniciativa dos municípios por onde passa cada um deles, o que a, curto prazo, pode levar à dispersão de critérios na sua definição e descoordenação nas políticas locais, entre os diferentes traçados, que obrigue a Administração Central a intervir na sua regulamentação, visando a coordenação concertada entre os agentes económicos envolvidos nos Caminhos, à semelhança do que aconteceu com a iniciativa legislativa de 2019, cujo objetivo foi estabelecer normas que permitissem a coordenação entre o setor público e privado na sua ação relativamente aos diferentes itinerários do Caminho de Santiago. Toda a ação desenvolvida em volta dos itinerários decorreu, num primeiro momento, da iniciativa privada, ou sob o impulso da Administração Local, que se tem vindo a organizar para o efeito. Só mais tarde, em 2017, há a intervenção do Turismo na sua promoção enquanto Caminhos de Fé, tendo a Igreja católica, através do Santuário de Fátima, promovido pela difusão e institucionalização dos Caminhos[225]. Acredita-se que os Caminhos de Fátima terão a mesma trajetória normativa que teve o Caminho de Santiago, por referência à importância turística que se encontra definida em instrumentos estratégicos nacionais, contando, para o efeito, com o Turismo de Portugal, enquanto parceiro e promotor no trajeto normativo para os Caminhos de Fátima.

É, por isso, fundamental criar um quadro normativo que estabeleça um modelo de gestão para os Caminhos de Fátima que permita a sua sustentabilidade. Dos cinco itinerários já certificados[226] pelo Centro Nacional de Cultura, dois deles (Rota das Carmelitas e Caminho Centenário) têm como entidade gestora a Associação dos Caminhos de Fátima. Presentemente, encontram-se três itinerários em fase de

---

[224] CIM-Alto Minho (s. d.). O Caminho de Santiago como Rota Cultural Europeia e a Federação Portuguesa dos Caminho de Santiago http://www.cim-altominho.pt/fotos/editor2/apresentacaopontedelima11fev2020fpcs_ana_rita_dias.pdf.
Federação Europeia dos Caminho de Santiago (s.d.) Saint James Way. https://saintjamesway.eu/blog/portfolios/por_itine/.

[225] Presentemente, no processo de *jacobeização* dos Caminhos de Fátima, os atores eleitos para parceria com o Conselho Nacional de Cultura são: O Turismo de Portugal e o Santuário de Fátima. Como atores periféricos aparece: A associação dos Caminhos de Fátima; a Associação de Peregrinos Via Lusitana; as entidades regionais de turismo do Alentejo; Centro; Lisboa; Ordem de Malta e municípios cujo território se inscreve no Caminho de Fátima.

[226] Conselho Nacional de Cultura. (s. d.) Caminhos. https://caminhosdefatima.org/pt/caminhos/caminho-do-centenario.
Presentemente encontram-se certificados: O Caminho do Tejo; Caminho da Nazaré; Caminho do Norte; rota das Carmelitas e Caminho Centenário.

apreciação (Caminho do Mar; Caminho da Beira e Caminho do Sul). E, de acordo com a proliferação dos Caminhos de Fátima, já se pode designar este fenómeno como de *jacobeização* de Fátima (Pazos-Justo et al., 2022[no prelo]).

4.3. A institucionalização do Caminho de Santiago.

Desde a Idade Média são visíveis os fluxos de peregrinos quando se propagou a crença de que os restos mortais do apóstolo Santiago haviam sido levados da terra Santa para a Galiza. Esta narrativa estava associada à reconquista cristã e ao repovoamento do norte da Península Ibérica, criando uma zona de segurança contra os avanços do Islão. A segunda *inventio* aconteceu após as lutas de sucessão, ocorrida com a morte de Fernando VII, que trouxe a Espanha uma grande instabilidade política e uma redução do peso social da Igreja católica e que provocou reação num amplo setor eclesiástico. Neste contexto, surge como protagonista da nova *inventio,* a Igreja católica, através dos cardeais Payá y Rico (1875-1886)[227] e Martín da Herrera (1888-1922)[228], este que sucedeu àquele e, ao qual se associou, como principal protagonista, o papa Leão XIII, ao reconhecer as relíquias de Santiago, através da bula *Omnipotens Deus,* em 1884 e, em simultâneo, ao declarar em 1885 «Año Jubilar» extraordinário, facto que acabou por dar à peregrinação a Santiago de Compostela uma projeção internacional imediata.

Os objetivos preconizados pela Igreja católica no relançar da peregrinação seriam, por um lado, reforçar o papel social da Igreja católica, por outro, impulsionar a cidade de Santiago de Compostela como referência de peregrinação de toda a cristandade. Esta reinvenção, segundo (Villares, 2017), é, em grande medida, bem-sucedida por força do apoio papal e pelas limitações técnicas da época, que impediram de confirmar a veracidade da descoberta de uns restos mortais supostamente pertencentes ao apóstolo Santiago o Menor. Acrescenta-se que muito contribuiu a evolução dos transportes, quer através do barco a vapor, quer através do comboio, permitindo encurtar o tempo das viagens. Além

[227] [...] a fe cega na tradición, o enorme beneficio agardado e a unha considerable doce de irreflexividade moveron a Payá para acometer unha das operacións máis aventuradas da súa carreira episcopal. Sabedor dos valores de Compostela e das potencialidades completamente desaproveitadas da tumba apostólica, elabora un cobizoso programa destinado a resucitar unha peregrinación que vivira as horas mais baixas no Sexenio revolucionario [...]. O plan para recupera-lo prestixio de Compostela como centro de peregrinación pasaba, en primeiro lugar, por redescubri-las reliquias e unha vez verificado o proceso canónico que conclúe coa Bula "Deus Omnipotens" instalalas solemnemente na habilitada e arranxada cripta aberta ao culto dos fieis como na Idade Media. O suceso da "segunda inventio" ven acompañado por un rexurdir da literatura xacobea, en grande medida na súa vertente publicista [...] Por outra parte, Payá fai todo o posible para mellora-lo ritual da basílica con especial atención a realiza las festividades propias de Santiago (Clavijo, Martirio e Translación) e requeri-la presenza do episcopado e autoridades civís, en particular o 25 de xullo: en 1877 ven o rei a presenta-la ofrenda, volvendo á cidade en agosto de 1881 (Rodríguez, 2009, pp. 817-818).

[228] "Martín de Herrera (su sucesor en la sede compostelana), máis realista que o levantino no método conducente a consilidar la peregrinaxe, apostará polas expedicións dos arciprestados, encomendando ós párrocos que organicen unha por cada un dos 36 con que contaba a arquidiocese; así, desde a base, conseguirá un fluxo constante á basílica, acadando unha primeira madurez no ano santo de 1909" (Rodríguez, 2009, pp. 818-819).

disso, permitiram que as peregrinações passassem a ser mais comodas e mais rápidas e, muitas vezes, organizadas em grupos (Lencart, 2017).

No seguimento do impulso dado pela Igreja católica, de forma isolada, para revitalizar a peregrinação, no período da ditadura de Franco, surge um novo protagonista na projeção da peregrinação a Santiago de Compostela, o Estado, com o seu foco inicial na Galiza, entre 1936 e 1975, aliando-se à Igreja católica nessa tarefa (Santos Solla & Trillo-Santamaría, 2017, p. 104). Verificámos que há uma opinião consensual quanto à motivação política franquista no impulso da sua dimensão religiosa, como forma de legitimar a base da ideologia do regime (Santos Solla, 2006); (Medina & González, 2017); (Villares, 2017)[229]. Segundo dados extraídos num estudo realizado (Pazos-Justo et al., 2018), este período ficou marcado por diversas iniciativas promovidas pelo Estado.

Em 1962, o Caminho de Santiago passou a ser protegido como património nacional espanhol, tornando-se o Caminho francês o mais percorrido pelos peregrinos. Além disso, "dotam o Caminho de Santiago e a própria cidade de Santiago de Compostela de diversas valências, seja simbólica, seja de equipamentos, com o intuito de relançar a rota jacobeia dentro das coordenadas ideológicas do franquismo" (Pazos-Justo et al., 2018, p. 242).

Podemos afirmar que a aliança religião-turismo do Caminho de Santiago teve o seu período embrionário em 1964 (Gobierno de Espanha, 1964), evidenciando-se nos anos de 1954 e 1965 (Pereiro, 2019), envolvendo a criação de infraestruturas ao longo do seu trajeto e a formação de recursos humanos para dar apoio. A este significado religioso e turístico deve acrescentar-se a apropriação política e ideologia nacionalista, manifestada através de atos políticos simbólicos (Pereiro, 2019).

Porém, foi no decurso dos anos 80 e prolongando-se pelo início do século XXI, que a apropriação pelo turismo se deu, promovendo em conjunto com outros atores, um conjunto de iniciativas cujo foco é Santiago de Compostela, enquanto destino final do Caminho de peregrinação "que enformam o que denominamos de *reinventio* (ou, seguindo a lógica terminológica em uso, terceira *inventio*)" (Pazos-Justo et al., 2018, p. 242). Destaca-se, no ano de 1982, a peregrinação a Santiago realizada pelo Papa João Paulo II em busca da "reevangelização da Europa" (Pereiro, 2019, p. 410), instrumentalizando o Caminho de Santiago enquanto itinerário de peregrinação, em nome da fé. A isto sucedeu um conjunto de atos e factos que fizeram do Caminho de Santiago uma ferramenta ao serviço dos poderes que dele

[229] O Matamouros passa a ser usado como escudo central para legitimar o regime de então. Além do seu carácter simbólico, a figura de Santiago ainda serviu para repovoar espaços rurais no norte de Espanha que estavam esquecidos (Lacarra, 1951).

se iam apropriando, como é o caso do Conselho da Europa, que atribui ao Caminho de Santiago um elemento de união da Europa, no ano de 1987.

Dentro da promoção do Caminho de Santiago é atribuído aos domingos, 25 de julho, o ano jacobeu. Nele festeja-se o mártir Santiago, o que conduz a um aumento do número de peregrinos, demonstrando o seu potencial económico para as instituições e para as empresas ligadas ao turismo (Santos Solla, 1993).

Em face da instrumentalização que institucionalmente se foi fazendo ao longo da sua história, segundo E. Torres Feijó (2011), no Caminho de Santiago de Compostela contemporâneo a cultura encontra-se afastada dos discursos e das políticas públicas para o Caminho. Num estudo reflexivo que se realizou (reportado à década de 90, mais precisamente ao ano de 1993, ano Santo) acerca do conhecimento construído em volta do Caminho de Santiago, identifica-se a existência de "forte intensidade da promoção turística" (Feijó, 2011, p. 393), tendo essa promoção emanado da Xunta da Galicia através da, então criada, S.A. de Xestión do Plan Xacobeo, como marco na reinvenção do Caminho de Santiago.

Na verdade, dentro do Caminho podemos identificar um percurso e um discurso diferenciado entre o período de 1982 (anterior ano Santo) e a atualidade. Nos anos 80 começou a proceder-se à sinalização do Caminho, tendo como objetivo guiar os peregrinos ao longo do percurso. No ano de 1982, o Papa João Paulo II, enquanto patrono da Igreja católica, nos seus discursos em visita à cidade de Santiago Compostela, desenvolveu uma narrativa que consistia na associação da cidade de Santiago a um ponto de chegada de um Caminho de peregrinação europeia. Para além disso, identificava princípios católicos de fé, solidariedade, paz, amor e associava-os aos Caminhos, além de identificar o Caminho e a cidade de Santiago com a identidade europeia, por ser um elemento de proliferação do cristianismo, visto como elemento comum a toda a Europa.

Por esta altura, o rei, enquanto chefe de Estado, num ato solene, associava Santiago à tradição europeia, no que diz respeito à religião cristã e aos valores europeus[230], identificando as raízes do passado de uma Europa unida pela fé e pela cultura comum. No discurso político, Santiago é o presente do passado, referindo-se a Santiago como "meta de la historia", "puede ahora principio de una Europa nueva", tendo por base "el espírito de Cristo en la misma entraña del mundo" (Feijó, 2011, p. 398). A Igreja católica chama a si a necessidade de uma renovação espiritual e humana da Europa. Esta só decorre se os princípios advogados pela Igreja forem prosseguidos pelos povos europeus e, tal como no

[230] Neste período a Espanha ainda não tinha aderido à, então, CEE. Tal só ocorreu em 1985, juntamente com Portugal.

passado, a partir da peregrinação pelo Caminho e da sua internacionalização, poderá acontecer a evangelização de outros povos de outros continentes, que também se proponham fazer o Caminho, atravessando o velho continente.

Após a adesão de Espanha à União Europeia, o Caminho de Santiago nasce como símbolo da Europa "transnacional, multicultural e global" (Ramos M. C., 2013, p. 90). Tanto para o poder político, como para a Igreja católica, a peregrinação é um elemento identitário do povo europeu, faz parte da sua história, das suas raízes, da sua cultura. E a peregrinação está associada ao mundo cristão. Estas premissas acabam por criar um triângulo discursivo (Europa - Igreja católica - peregrinação): a Europa representa o poder político, a peregrinação representa o povo e a Igreja católica mantém a sua missão social de fazer a ponte entre o poder político e o povo.

Neste processo de projeção espiritual e europeísta do Caminho de Santiago e da peregrinação, destaca-se as IV Jornadas Mundiais da Juventude (1989), que decorreram na cidade de Santiago de Compostela, cujo público-alvo era a população jovem e a quem foram incutidos princípios de fé, paz, solidariedade, universalidade, autenticidade, verdade, vida e valores, todos eles associados à ideia de Europa e de peregrinação. Este evento foi uma consolidação da linha traçada pela Igreja católica e o Papa João Paulo II, em 1982.

A apropriação da Igreja católica perde algum folego quando a UNESCO declara a cidade de Santiago de Compostela, Património da Humanidade (1984), tendo por base, além de outros fatores, aquela cidade ser um símbolo do cristianismo espanhol e onde se encontram depositados os restos mortais de Santiago Menor. No ano subsequente, a nível do Conselho da Europa, é concedido à cidade de Santiago o "Prémio Europa" (1985).

A esta fase de aliança entre a Igreja católica e o poder político, segue-se a fase da apropriação política, através da certificação do Conselho da Europa, passando a ser denominado "Primeiro Itinerário Cultural Europeu". Dezassete anos depois, foi conduzido a "Grande Itinerário Cultural Europeu", o que poderá ser um elemento de distinção entre outros itinerários que lhe seguiram, ou que possam seguir, por via da certificação, e que possam fazer parte de uma rede de itinerários culturais dos quais o Caminho de Santiago será a coluna vertebral. Ao nível da União Europeia, o Caminho de Santiago foi proclamado "Património Cultural Europeu Comum", em 17 de maio de 1993. Na verdade, esta apropriação política, cujo fundamento é o desenvolvimento económico através do turismo, utiliza a narrativa da Igreja católica e adita-lhe valores de direitos fundamentais e de democracia.

4.3.1. A proteção legal do conjunto patrimonial do Caminho de Santiago na legislação espanhola, e na região autónoma da Galiza

Em Espanha, foi no século passado que surgiu um novo enfoque no Caminho de Santiago, que levou à intervenção da Administração Central no património cultural em volta do Caminho de Santiago. A proteção do poder público centrou-se no extraordinário legado monumental que merecia ser protegido e, mais tarde, ampliou-se essa preocupação face à urgência de um trabalho de conservação e delimitação do próprio Caminho, com vista a evitar o seu progressivo desaparecimento. Neste país, para onde convergem todos os itinerários, por ser lá que se encontram os restos mortais do Apóstolo Santiago, a regulamentação jurídica do Caminho de Santiago teve o seu marco com o Decreto nº 2224/62, de 5 de setembro, reconhecendo-se formalmente o valor "sentimental e espiritual" do Caminho (art. 1º), através da declaração de Conjunto Histórico-Artístico de todos os lugares, edifícios e paragens conhecidas do Caminho de Santiago[231] (Larruga, 1997) e todos aqueles que, a partir daquele momento, sejam identificados pelo Conselho Nacional, criado para este fim, e posteriormente regulamentados pelo Decreto 1941/1964, de 11 de junho[232]. Segundo refere Suárez Piñeiro, (2011, p. 34) "foron incluídos no catálogo de conxunto histórico-artístico os treitos do Camiño de Puente de la Reina en Navarra; da Rioxa, Huesca e Zaragoza; de Castela e León (Burgos, León e Palencia); e de Galicia (Corunha e Lugo)". Seguiu-se, em 9 de março de 1971, um documento jurídico a declarar determinadas zonas e rotas com interesse cultural, onde o Caminho de Santiago surge em primeiro lugar na lista[233].

Mais tarde, o Decreto nº 324/1999, de 28 de dezembro, regulamenta a delimitação física dos itinerários de Santiago Compostela, na Comunidade de Castela e Leão (Caminho Francês). Após estas iniciativas, sucederam-se os diplomas legais, emanados da Administração Central do Estado e das Comunidades Autónomas que, na última década, ultrapassam a centena, o que dá uma boa referência ao interesse do Caminho de Santiago em todo o país. A necessidade da regulamentação física do

[231] (Meilán & et_al., 1994) fazem um resumo e alcance desta norma da seguinte forma: «1°. La ruta jacobea o Camino de Santiago no se reduce a un dato físico y forma parte de la conciencia histórica (.), del modo de ser colectivo, reflejado pero no creado por la norma. Es lo que en palabras más o menos eufónicas se denomina «profundo arraigo sentimental y espiritual», o «parte del sentimiento patrio. 2°. El Camino se define como conjunto histórico-artístico, referido a lugares, edificios y parajes. Por esta vía el Camino de Santiago se configura dentro del patrimonio histórico-artístico. 3°. Pero también el Camino de Santiago hace referencia al urbanismo, ya que el artículo 3° declara la obligación de Corporaciones municipales y propietarios de inmuebles a «la más estricta observancia de las leyes de ensanche de población» (Meilán & et_al., 1994, p. 14)

[232] Também designado de «Patronato Nacional del Camino de Santiago», cuja finalidade era proceder à delimitação do Caminho, para sua vigilância e proceder à sua conservação, desenvolvimento e gestão. Sendo posteriormente criados os «Patronatos Provinciales»

[233] Outro marco importante no Caminho Francês de Santiago resulta de um acordo celebrado em 15/03/1990, impulsionado pelas Comunidades Autónomas do Caminho, que pede ao Governo para que este agisse tendo em conta a celebração do ano Santo, em 1993. Este acordo deu origem ao Real Decreto 1530/1991, de 18 de Outubro, que institui o «Consejo Jacobeo», como «organo de colaboración que facilite el intercambio deinformación entre ambas instancias (Estado y Comunidades Autónomas), la programación concertada de las acciones a cargo de cada una de ellas, así como la coordinación de actuaciones en aquellos casos en que se estime preciso para ambas Administraciones». Como refere Meilán "la finalidade prioritaria de esta Comunidad de trabajo es la de crear un marco estable de coordinación y cooperación de las diferentes Administraciones públicas interesadas en la recuperación y revitalización del Camino de Santiago" (Meilán & et_al., 1994, p. 25).

Caminho proveio dos inúmeros desvios e criação de itinerários que vinham ocorrendo ao longo do trajeto, por força de interesses económicos dos locais não atravessados pelos Caminhos (Larruga, 1997).

Atendendo ao ano da criação normativa, é natural que a mesma tenha surgido após o crescimento de peregrinos que utilizavam o Caminho para chegar à Catedral de Santiago de Compostela. Segundo a evolução do número de peregrinos a Santiago de Compostela, no período entre 1987 e 2015, apresentados no Gráfico *8*, pode-se verificar que, a partir do ano de 1993, existe um crescimento contínuo do número de peregrinos, mesmo nos picos, que ocorrem nos anos jacobeus, esse crescimento pode ser verificado.



Gráfico 8: Número de peregrinos

Fonte: *(Medina & González, 2017, p. 50)*

Para tal, contribuíram inúmeros fatores, entre os quais, o reconhecimento internacional da UNESCO. Já o crescimento acentuado ocorrido a partir do ano de 2003 deve-se à eficácia dos meios promocionais e a outros fatores que contribuíram para o seu crescimento, designadamente, um conjunto de literatura e narrativas que iam nascendo em torno do Caminho de Santiago, onde muito contribui o livro de Paulo Coelho, o filme *The Way* e a visita do Papa à cidade de Santiago de Compostela, no ano jacobeu de 1993 (Feijó, 2011).

> Con esta nova de prensa, á que poderiamos engadir outras moitas, queremos sinalar como crece o interese, por parte de todas as comunidades autónomas e, poderiamos engadir, de todas as localidades, por acadar o recoñecemento oficial do seu patrimonio tendo como recurso fundamental a ruta a Santiago de Compostela. Non obstante, debemos deixar claro que o Camiño máis antigo, orixinal e auténtico é o Francés: os "outros" son inventiones dos últimos 20 anos, aínda que, por suposto, cun patrimonio artístico, histórico e cultural de seu interese por acadar o recoñecemento oficial da natureza de Camiño de Santiago ten unha consecuencia positiva para o patrimonio histórico-artístico: a súa reivindicación (revalorización) e a súa conservación. O

> patrimonio convértese no mellor instrumento para reivindicar a "autenticidade" e valor dos Camiños. (Piñeiro, 2011, pp. 40-41).

É nosso entendimento que não foi a Lei do Património Cultural de Espanha e da Galiza que protegeu o património que peja o Caminho, mas a sua reinvenção enquanto itinerário cultural de peregrinação. As sucessivas instrumentalizações do Caminho promoveram um grande investimento público na recuperação do património cultural, ligado à peregrinação jacobeia.

Na Galiza, o Xacobeo 93[234] foi o primeiro megaevento de projeção da reinvenção do Caminho de Santiago, designadamente do Caminho Francês. A partir deste evento e da sua projeção, foi surgindo abundante legislação dispersa e regulamentar, cientes as autoridades da necessidade de uma legislação abrangente ao mais alto nível, que contemplasse, por um lado, os diferentes aspetos do Caminho (cultural, monumental, urbano) e, por outro, a pluralidade de itinerários com diferentes relevâncias histórico-culturais, consequentemente com diferentes níveis de proteção, mas sempre procurando manter a sua integridade[235].

Ainda que os instrumentos legais se refiram a todos os itinerários de peregrinação que constituem o Caminho de Santiago, a sua regulamentação centra-se, sobretudo, na proteção do que é entendido como o percurso fundamental e com o maior valor histórico e monumental, que é o Caminho Francês. Reflexo desse pensamento institucional foi a criação da Ley 3/1996, de 10 de maio, designada de Lei Para a Proteção dos Caminhos de Santiago. Nesta lei, o Caminho Português a Santiago aparece referenciado enquanto itinerário secundário merecendo apenas ser inventariado,

> Os restantes percursos que fazem parte da denominação geral "Caminho de Santiago" correspondem aos actualmente conhecidos como "Caminho Português", "Rota da Prata", "Caminho do Norte", "Caminho de Fisterra", "Caminho Inglês» e «Rota do mar de Arousa e Ulla». A sua delimitação e demarcação far-se-á de acordo com o disposto nesta Lei. Uma vez demarcados, aplicar-se-á aos bens catalogados a protecção prevista na Lei do Património Cultural Galega (art 1°, n°4)

Já o Caminho Francês, aparece identificado como principal itinerário com relevante interesse cultural, daí sujeito a um regime de proteção especial.

---

[234] «vehículo y expresión máxima del desarrollo turístico de Galicia» (Santos Solla, 1993, p. 116).

[235] No caso de Santiago de Compostela, o Xacobeo levou à participação, direta ou indireta, de uma série de atores "cujos discursos caracterizar-se-iam por uma relativa unanimidade quanto às ideias e propósitos", contudo, o turismo poderá criar um impacto para as cidades, para as comunidades locais com significado diverso, mediante as diferentes perspetivas (económicas, socioculturais, ambientais), podendo, deste modo, o turismo ser "um aliado ou uma ameaça para a coesão social e identidade das comunidades" (Pazos-Justo et al., 2019, pp. 177-180).

> O principal percurso, no âmbito desta Lei, é o «Caminho Francês», bem de interesse cultural, segundo a delimitação do seu território histórico, constante da Resolução de 12 de novembro de 1992 da Direcção-Geral do Património Histórico e documentário (art 1º, nº3)

De um modo geral, para efeitos da Ley 3/1996, de 10 de maio, o Caminho de Santiago é constituído por: "[...] todos os percursos históricos reconhecidos documentalmente".

No ano de 2013 é aprovado Decreto 154/2013, do 5 de setembro, pela Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, com vista a delimitar os traçados do Caminho de Santiago do Norte, Caminho Português, Rota da Prata e Caminho de Finisterra, na sua passagem pelo município de Santiago de Compostela. Esta legislação de desenvolvimento da Ley 3/1996, de 10 de maio, no seu art. 5º, remetia para a necessidade de se criar legislação de desenvolvimento para a delimitação dos diferentes itinerários dos Caminho de Santiago. Esta delimitação funciona como um plano de salvaguarda, uma vez que o Caminho de Santiago, o Francês, é protegido pela legislação da Galiza como um bem cultural com valor excecional, cuja elaboração coube, mediante "Resolución do 11 de xaneiro de 2013, à Dirección Xeral do Patrimonio Cultural [que] acorda incoar o procedemento de delimitación dos tramos do Camiño de Santiago do Norte, Camiño Portugués, Ruta da Prata e Camiño de Fisterra ao seu paso polo termo municipal de Santiago de Compostela".

No caso do Caminho Português, encontra-se abaixo cartografada a delimitação do traçado desses itinerários na Galiza.



Figura 1: Caminhos Portugueses na Galiza

Fonte: adaptado de www.caminhodesantiago.gal

Destaca-se, ao nível regional, a aprovação do Decreto 196/2012, de 27 de setembro, que cria a Agência de Turismo da Galiza, sendo competência deste organismo coordenar e gerir a política regional sobre turismo. Quanto ao Caminho de Santiago, a sua competência alarga-se à sua conservação e promoção (art. 1º). Nos termos das suas competências, a Agência de Turismo da Galiza, diretamente ou através da S.A de Xestión do Plano Xacobeo, exerce funções de direção e coordenação das ações relacionadas com o valor cultural e turístico do Caminho de Santiago, a sua promoção, a gestão da imagem do Xacobeo e a rede de albergues, e a manutenção e conservação dos Caminhos e sua sinalização, bem como qualquer outra ação que beneficie o Caminho de Santiago (art. 9º).

Com vista à proteção jurídica do Caminho de Santiago, merece ainda destaque o Decreto 4/2013, de 10 de janeiro, que institui a estrutura orgânica do Ministério da Cultura, Educação e Planeamento Universitário, onde se atribui a este Ministério e, sob dependência deste, à Direção Geral do Património Cultural, as competências para a conservação e recuperação do Caminho de Santiago, bem como a elaboração de regulamentação que o afetem.

No que diz respeito à gestão integral do Caminho de Santiago, o Conselho da Xunta de Galiza aprovou, em 24 de setembro de 2015, o Plano Diretor e Estratégico do Caminho de Santiago 2015-2021. Esse plano avança no processo de ordenamento, regulação e melhoramento das rotas jacobeias, tendo como horizonte, o Ano Santo 2021.

Este Plano Diretor determina três objetivos básicos na gestão do Caminho de Santiago: proteger e preservar o Caminho; fazer da peregrinação uma experiência de qualidade adaptada ao peregrino e ao peregrino do século XXI; promover a coesão social e o equilíbrio territorial. Estabelece, ainda, como uma das medidas prioritárias: a coordenação e a complementaridade entre as ações relacionadas à identificação, proteção, gestão, promoção e divulgação do Caminho de Santiago, realizadas pelos diferentes departamentos da Xunta de Galiza, por meio de um órgão de coordenação específico. Nasce, assim, a Comissão Interdepartamental do Caminho de Santiago.

A Comissão, criada pelo Decreto 107/2016, de 4 de agosto, que fica sob a dependência da Agência do Turismo da Galiza, "é o órgão coordenador das ações setoriais dos diferentes departamentos da Administração Geral da Comunidade Autônoma da Galícia, no campo relacionado ao Caminho de Santiago" (art. 1º, nº 2), tendo como função principal, cumprir os objetivos estabelecidos pela Xunta de Galiza, no Plano Diretor e Estratégico do Caminho de Santiago 2015-2021, e garantir a homogeneidade e coordenação das ações que, a partir da Administração Geral da Comunidade Autónoma da Galícia e do setor público autónomo, são desenvolvidas em torno do Caminho de Santiago. Na sua composição integra um presidente (Presidente da Xunta Autónoma da Galiza) e dois vice-presidentes, sendo um deles

membro da Agência do Turismo da Galiza e o outro, com competência na área do património cultural (art. 1º, al. a) e b)).

Com olhos postos no ano Jacobeu, é aprovada a Ley 5/2016 (revoga a Ley 3/1993, de 10 de maio), também designada por Lei do Património Cultural da Galiza, onde, em obediência ao princípio da simplificação legislativa, agrupa os dois instrumentos legais, cuja base comum assenta nos princípios de valorização e proteção do valor cultural dos bens que constituem o património cultural da Galiza. Ainda em obediência ao princípio da simplificação administrativa, uniformiza as partes do regime jurídico que era comum ao resto do património cultural galego e à identidade do Caminho de Santiago. O Título VI fica reservado para o regime específico de proteção do Caminho de Santiago, opção que garantia salvaguardar as suas peculiaridades.

Nesta alteração do instrumento jurídico do património cultural da Galiza, onde se insere o Caminho de Santiago, dá-se uma nova definição deste itinerário que passou a ser definido no plural "caminhos", mas com maior grau de exigência quanto aos critérios para seu reconhecimento institucional, conforme dispõe o nº1 do art. 73º,

> Concepto de los Caminos de Santiago
>
> Los Caminos de Santiago están formados por el conjunto de rutas reconocidas documentalmente de las que puede testimoniarse su uso como rutas de peregrinación de largo recorrido y que estructuran, conforman y caracterizan el territorio que atraviesan.

Já a Ley de 2016, identifica como fazendo parte do Caminho de Santiago, "las rutas principales de los Caminos de Santiago:"(...) o Caminho Português, no interior e ao longo da costa; (...)". Abrindo-se a possibilidade ao reconhecimento de outros itinerários do Caminho de Santiago,

> (..) a outros itinerários cuja historicidade seja devidamente documentada e justificada como percursos de peregrinação a Santiago de Compostela e a sua influência na formalização da estrutura do território por onde passam podem ser reconhecidos como o Caminho de Santiago.

Apesar da definição ampla de Caminho de Santiago, o legislador da Galiza distingue estes itinerários, destacando os itinerários do Caminho, que integram a Lista do Património Mundial da Unesco, como bens de interesse cultural. Estes itinerários encontram-se classificados, e por isso, sujeitos à tutela da Lei do Património Cultural, por integrarem o património cultural da Galiza. Quanto aos restantes itinerários, apenas serão inventariados com a categoria de "territórios históricos". Nestes itinerários que

integram a categoria de "território histórico", incluem-se o Caminho Português do Interior e o Caminho da Costa, por força do art. 73º/2 da Ley 5/2016, de 6 de maio[236].

Pode-se afirmar que a definição dada pelo ICOMOS, na Carta dos Itinerários Culturais de 2008, muito contribuiu para a definição de rota jacobeia e o seu consequente alargamento a outros itinerários do Caminho de Santiago, gerados por força da Ley 5/2016, 4 de maio. Além disso, o desenvolvimento e o crescimento do Caminho de Santiago determinaram o envolvimento do turismo na sua promoção e gestão, alterando o carácter simbólico definido em 1962, que reportava a necessidade da proteção da rota de Santiago, como elemento associado à nação espanhola, cuja autenticidade do seu traçado deveria ser protegida.

4.3.2. O Caminho de Santiago, no contributo do património comum europeu. A Certificação

Ao nível da UE, há uma primeira tentativa de institucionalização do Caminho em 28 de março de 1984, em que a Assembleia Parlamentar aprovou um projeto de recomendação sobre itinerários de peregrinação europeus, apresentado pela Comissão de Cultura e Educação. Esta iniciativa legislativa deu origem à Recomendação 987, aprovada pela Comissão Permanente, em 28 de junho de 1984, qualificando o Caminho de Santiago como o primeiro itinerário cultural europeu.

Mais tarde, a Comunidade Europeia, na sua declaração dos Ministros da Cultura, reunidos em Conselho, em 17 de maio de 1993, reconhece o Caminho como Património Cultural Europeu Comum.

Por via deste reconhecimento, a UE criou programas financeiros com o objetivo de permitir desenvolver os Caminho de Santiago, sempre associados à união que ele traz no seio da Europa[237]. Paralelamente, com vista à sua internacionalização, associou-se ao projeto do Conselho da Europa dos itinerários culturais, cujos valores são coincidentes com os da União Europeia, designadamente o reconhecimento dos Direitos Humanos, o respeito pela Diversidade Cultural e ainda valores como Democracia e Solidariedade.

Neste sentido, o Conselho da Europa, através do Instituto dos Itinerários Culturais criou, em parceria com a União Europeia, três projetos financiados cujo foco era o Caminho de Santiago.

---

[236] O legislador da Galiza salvaguardou a possibilidade de qualquer um dos itinerários secundários poder vir a ser reconhecido como bem de interesse cultural, para o efeito os municípios por onde passa o itinerário terão que unanimemente propor ao Conselho Consultivo, em matéria do património cultural, a instauração do respetivo procedimento. Permitindo a lei da Galiza que outros itinerários do Caminho Português obtenham declaração de interesse cultural e passem a ser protegidos pela Lei de Proteção dos Caminho de Santiago da Galiza. Outra forma do seu reconhecimento como património cultural será por iniciativa do ministério competente em matéria de património cultural.

[237] "A União Europeia de hoje, especialmente desde 2007, tem constituído uma prioridade como recurso comum e bem comum" (Alves D. R., 2021, p. 2). É por via da proteção do património cultural comum que a União Europeia concretiza a diversidade cultural e promove os seus valores comuns.

O projeto "LOCI IACOBI: Places of Santiago, Lieux de Saint Jacques" foi desenvolvido entre 2008 e 2010, com o apoio da União Europeia, por meio do Programa Operacional de Cooperação Transnacional, na área Sudoe 2007-2013, tendo como objetivo a investigação, promoção e revitalização turística e cultural do Caminho de Santiago como itinerário cultural de elevado valor histórico nos territórios parceiros do projeto. Através desse projeto, foram concebidas ferramentas de cooperação no âmbito do turismo e na gestão de recursos naturais entre os atores políticos e sociais dos territórios por ele abrangidos. É através deste projeto que, em 2011, nasce a Federação Europeia dos Caminhos de Santiago. Este projeto envolveu três países (Espanha, Portugal e França), sendo os parceiros, respetivamente: Secretaria de Turismo de Xeral – Consellería de Cultura e Turismo; Xunta de Galícia, líder do projeto; Diocese de Beja; Communauté d'Agglomération du Puy-en-Velay. No caso de Portugal, a Diocese de Beja desenvolveu a elaboração de pesquisas sobre o Caminho na zona sul de Portugal.

A promoção e investigação do Caminho de Santiago permitiu a criação de uma marca de identidade nos territórios parceiros, através de uma série de atividades, como a realização de concertos musicais e exposições nos territórios participantes, a reconstrução virtual de certos monumentos existentes no Caminho, a criação de dois centros de estudo jacobeus e um albergue para peregrinos. Foi ainda organizado um congresso internacional sobre o fenómeno das peregrinações e sua expressão no espaço SUDOE. No final do projeto, os diferentes atores concluíram que o mesmo "contribuiu para a revitalização turística dos territórios parceiros, assumindo um mecanismo de desenvolvimento para a SUDOE".

Um segundo projeto, que decorreu entre os anos de 2012-2014, foi financiado pela Agência Executiva de Pequenas e Médias Empresas (EASME): a Loci Iacobi 2. Este projeto permitiu o desenvolvimento das diversas rotas que compõem o Caminho de Santiago, como produto turístico, e consolidá-las como Itinerário Cultural Europeu, através da criação e promoção de novos conteúdos turísticos e da introdução de novas tecnologias de informação e comunicação. Os produtos foram projetados para diversos segmentos do mercado: peregrinos tradicionais, turismo religioso, passeio de bicicleta e turismo de natureza, além de diversos segmentos sociais: pessoas com diferentes deficiências, aposentados e jovens. Teve ainda como principal objetivo, "o lançamento de uma marca europeia única", permitindo "identificar todas as rotas europeias no Caminho de Santiago"[238].

[238] Comissão Europeia (2013). Project LOCI IACOBI 2 - The Saint James Ways as a mean of European sustainable tourism development *in* https://ec.Europa.eu/docsroom/documents/6972?locale=pt.

Além disso, com este projeto também se pretendia identificar "todos os seus serviços e equipamentos turísticos" (Comissão Europeia, 2013) com vista a criar um produto turístico "temático coerente e altamente competitivo a nível europeu". Teve como principal líder do projeto, Le Puy, que promoveu a criação da Federação Europeia dos Caminhos de Santiago em 2011 e teve uma dimensão transnacional, sendo que, todos os parceiros do projeto integravam a Federação Europeia dos Caminhos de Santiago. No caso de Espanha, esta estava representada, mais uma vez, pela Xunta Da Galiza, fundadora, junto com Le Puy, da Federação Europeia dos Caminhos de Santiago; a província de Namur; Vila Pouca de Aguiar, que liderou o relançamento do Caminho Português do Interior, estava representada por uma empresa pública municipal, responsável pela gestão turística da região, a "Vitaguiar"; Já Itália, que esteve presente no projeto através do município de Asis, que promove, naquele país, o Caminho de Santiago e a Via Francigena, este representada por uma empresa turística responsável pela comercialização e promoção do produto "bono jacobus", sendo um "operador turístico oficial do Santiago Tourism"; e, por uma empresa privada na área da hotelaria que tem disponibilizado uma gama de pacotes turísticos para os peregrinos, desde 2009 "Le Puy Hotels".

Em 2018-2019 decorreu o projeto Criativo «Loci Iacobi Cosme»[239], também financiado através da Agência Executiva de Pequenas e Médias Empresas (EASME), tendo como objetivo promover e melhorar a visibilidade das rotas de Santiago por via das novas tecnologias, bem como, fornecer informações completas aos eventuais turistas e quaisquer outros que tivessem interesse em aceder a essas informações. Visava, ainda, cobrir todos os itinerários europeus para Santiago de Compostela, sendo alargada a informação a locais Património da Humanidade que estivessem ao longo da rota. Tratava-se de um projeto com fins turísticos que pretendia divulgar a Rota Jacobeia, colocando ao serviço dos itinerários de Santiago de Compostela as novas tecnologias da informação, com vista a permitir que os turistas aproveitassem ao máximo a experiência do Caminho.

Entre os objetivos preconizados pelo projeto destaca-se a promoção de "sinergias entre os setores turístico e cultural"; "expandir possibilidades de rotas"; "posicione os Caminho de Santiago como um produto turístico, adaptando e atualizando ofertas e serviços"; e, "promover a oferta de novos serviços em torno dos Caminho de Santiago". Este projeto contou com oito parceiros, onde se incluiu o município de Vila Pouca de Aguiar; a Agência Turismo de Galiza; a Federação Europeia dos Caminho de Santiago; Svento Jokubo Kelio Savivaldybiu Asociacija (Asoc St James LT), em Zveju (Lituânia); Malvado Sound Lab

[239] Comissão Europeia. (s.d.). Discover the new digital projects for the promotion of the saint james way *in* https://ec.Europa.eu/search/?QueryText=Loci+Iacobi+2+%2C+ano+de+2012&op=Pesquisa&swlang=pt-pt&form_build_id=form-5fUxxycJQ_IDQrc7UsCSMbxs_SwVpn8olKIS-McvM8U&form_id=nextEuropa_Europa_search_search_form

S.L. (Grupo Malvado), com sede em Gijón (Espanha); a Federação de Turismo da província de Namur ABSL (FTPN) com sede em Namur (Bélgica); Wojewodztwo Kujawko Pomorskie (KujawskoPomorsk) em Torun (Polónia); Xoia Software Development S.L. (Xoia) com sede em Pontevedra, na Galiza, Espanha (Ea).

O Conselho de Ministros da Cultura da União Europeia, em reunião de 17 de maio de 1993, proferiu uma recomendação para que se reconhecesse o Caminho de Santiago como património cultural europeu. A sua retificação teve como fundamento o facto de a rota Jacobeia estar intimamente ligada à força da identidade europeia, no passado e no presente, e essa identidade ter raízes na cultura cristã. Tal como o Conselho da Europa, anos antes, na fundamentação do itinerário cultural europeu, relaciona essa identidade europeia com a dimensão humanista da sociedade, com a ideia de justiça, liberdade.

Desses valores associados ao Caminho, decorre a sua dimensão histórica, onde se reúnem, a certa altura, os diferentes itinerários, sendo, também ele, um bem cultural que deve ser protegido e promovido na medida em que se conjugam alguns valores superiores do ordenamento jurídico, como justiça ou liberdade, entendida, esta última, como o livre desenvolvimento da personalidade individual. Ou seja, o Caminho, que reúne diferentes itinerários, é também um elemento importante da integração europeia, como o próprio Conselho da Europa salientou na sua Declaração de 1987. Esta ideia de certificação dos itinerários do Caminho de Santiago decorre de valores defendidos por esta organização internacional baseada nos Direitos Fundamentais, que são passíveis de ser vivenciados ao longo do trajeto. Deste modo, o Conselho da Europa recomenda aos Estados que dela fazem parte, um conjunto de ações tendo em vista evidenciar as manifestações sociais que as peregrinações a Santiago de Compostela carregam do passado, no campo da cultura, arte, religião ou economia.

Decorre das políticas culturais definidas pelo Conselho da Europa, um encorajamento de manter o trabalho de identificação dos itinerários do Caminho de Santiago em toda a Europa, de proceder à sua sinalização e promover ações de coordenação para recuperação e valorização do património cultural e natural existente ao longo dos itinerários jacobeus. Paralelamente, propõe que sejam promovidos programas com atividades culturais que possibilitem a recuperação e recriação de tradições do passado ao nível literário, musical e performativo, que a peregrinação a Compostela desenvolveu ao longo da sua história. Decorre ainda do texto e como finalidade a prosseguir, o intercâmbio permanente entre cidades e regiões que se situem ao longo do trajeto, estimulando a criação cultural e artística e a renovação das tradições que constituem a identidade cultural. Estas recomendações do Conselho da Europa devem contar com a intervenção dos Estados e da sociedade civil, esta última, por intermédio das associações,

principalmente das associações jacobeias, o que se tem vindo a verificar, sob o impulso da União Europeia e dos Programas de financiamento de projetos que prosseguiam as finalidades das recomendações plasmadas na Declaração.

Na verdade, as prossecuções dos princípios traçados na Declaração devem ter como impulsionadores, os Estados[240]. Aliás, é nesse sentido que vão as recomendações, uma vez que, os valores associados ao Caminho de Santiago, são valores comungados pelas instituições internacionais representadas por poderes políticos, como é o caso da União Europeia. Por esse motivo, cabe aos poderes públicos a obrigação de promover a manutenção do Caminho, enquanto espaço canal europeu único, com raízes de memória coletiva, fundamento de civilização mais justa, composta de elementos como tolerância, solidariedade e partilha.

Destaca-se como antecedentes da Declaração do Caminho de Santiago, como Primeiro Itinerário Cultural Europeu, o desenvolvimento de um conjunto de iniciativas neste processo de patrimonialização. Nos anos 80, o Conselho da Europa elaborou um conjunto de propostas e recomendações onde relevam os valores europeístas da rota Jacobeia[241].

4.3.3. O itinerário cultural património comum da Humanidade

O conceito de património comum da Humanidade tem como elemento essencial a consciência coletiva ao nível planetário e cujo corolário é a responsabilidade comum da salvaguarda, assente em princípios éticos.

Apesar do Caminho de Santiago de Compostela atravessarem Estados-Nação, a decisão de salvaguarda coletiva iniciou-se com o acolhimento do Caminho Francês, itinerário que atravessa território espanhol, com início na delimitação territorial francesa.

Para que ocorra a consignação deste património, com vista à criação de um direito coletivo de ingerência, isto é, passando todos os seres humanos, coletivamente, a ser responsáveis por aquele

---

[240] Nos termos da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, as políticas do setor do património cultural" visa, em termos específicos, a conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia (...)" (art. 5º, nº3).

[241] A título de exemplo:

- O Projeto e Recomendação, aprovado pela Assembleia Parlamentar, em 28 de março de 1984, relativa a itinerários europeus de peregrinação, que foi apresentada à Comissão de Cultura e Educação.
- A Recomendação 987, que aprovou o documento adotado pela Comissão Permanente, em 1984 e que qualifica o Caminho de Santiago como primeiro itinerário cultural europeu.
- A Proposta de 23 de outubro de 1987, sobre a declaração de Santiago de Compostela, que, no seu último parágrafo, reitera a manifestação do espírito da Europa.
- O Apontamento do Secretario Geral, de 31 de março de 1989, preparada pela Direção do Meio Ambiente e dos Poderes Locais para definir as grandes linhas de ação a levar a cabo no Caminho de Santiago (Córdoba, 1993) «en la fe que animó a los peregrinos en el transcurso de la historia y que los reunió en un aliento común, por encima de las diferencias e intereses nacionales, impúlsenos también a nosotros a nosotros en esta época, y particularmente a los jóvenes, a seguir recorrien do este camino para construir una sociedad fundada en la tolerancia, en el respeto al otro, en la libertad y en la solidaridad».

património, pelo facto de lhe ser conferido valor universal, coube a Espanha, que acolhe a cidade de Santiago (destino do Caminho) e o Caminho, impulsionar o procedimento de inscrição.

Foi determinante, para a sua inscrição na Lista Indicativa da UNESCO: o papel que desempenhou no intercâmbio cultural entre a Península Ibérica e o resto da Europa, principalmente durante a Idade Média, mas que se estendeu aos anos subsequentes; o património cultural que se estende ao longo do percurso e que se encontra associado ao fenómeno da peregrinação, como igrejas, hospitais, cujas marcas arquitetónicas são visíveis (românica, gótica renascentista e barroca), o que permitiu a criação de paisagens urbanas, muitas vezes derivadas da receção de peregrinos, mas que também impulsionaram o comércio, principalmente no norte da Península Ibérica (critério (ii)); o facto de, dentro de todas as rotas de peregrinação cristãs, o Caminho de Santiago conservar o registo material mais completo, como igrejas, edifícios seculares eclesiásticos e outros edifícios e estruturas civis (critério (iv)); e, ainda, o facto de o Caminho de Santiago de Compostela configurar um testemunho notável da fé cristã da Europa medieval e períodos subsequentes, independentemente da classe social e da sua origem (critério (vi)). Por isso, reveste o valor de integridade e de autenticidade. De integridade, por conter a representação completa das suas características originais, não tendo sofrido alterações significativas provocadas pelo tempo e pelo desenvolvimento, extensiva à área circundante. De autenticidade, por manter o seu, quase, traçado físico original e por se tratar de um Caminho que ainda mantém a sua função original – o da peregrinação – constituindo património "vivo" e cinco itinerários, todos eles ainda bem conservados.

A UNESCO, na integração dos critérios de apreciação e no enquadramento dentro de uma das categorias a que alude a Convenção de Paris, de 1972, apreciou o regime de proteção e de gestão apresentado para o Caminho de Santiago aquando da sua candidatura, tendo o Caminho de Santiago sido integrado no património cultural espanhol, inserido na categoria de Conjunto Histórico enquanto "Bem de Interesse Cultural" (Bien de Interés Cultural)[242].

Quanto à gestão do Caminho, foi dada importância à atividade desenvolvida pelas Comunidades Autónomas que são atravessadas pelo Caminho, determinando, cada uma delas, a proteção no respetivo território. Foi definida a propriedade do Caminho físico, por passar a integrar um bem do domínio público, em virtude da sua classificação, assim como, as componentes que se estendem ao longo do Caminho e as respetivas zonas de proteção (independentemente de pertencerem ao património do Estado ou a particulares, as mesmas passam a estar sob tutela do Estado e da lei de proteção do património

[242] O mais alto nível de proteção do património cultural na Espanha, cf. Lei nº 16/1985 de 25 de junho de 1985.

classificado). A sua gestão ficou a pertencer ao Conselho Jacobeu (Consejo Jacobeo)[243], em colaboração com as respetivas Comunidades autónomas e associações jacobeias.

Paralelamente, a UNESCO recomenda que sejam promovidas ações sistemáticas para enfrentar as eventuais ameaças representadas pelo crescimento e desenvolvimento que o decurso do tempo potencia. Recomenda, ainda, que seja monitorizado o aumento do turismo e a pressão que advém desse aumento, aferindo do impacto que poderá causar no Caminho decorrente desse aumento, devendo promover-se estudos de impacto ambiental e patrimonial em quaisquer intervenções realizadas, como em novas construções. Por fim, e para que seja garantido o seu valor universal excecional, deve ser dado cumprimento à regulamentação e legislação relativa ao Caminho de Santiago[244].

Apesar de o gabinete de apreciação das candidaturas, em 29 de julho de 1993, sugerir à Delegação Espanhola Permanente que contemplasse a possibilidade de integrar, nesta mesma designação, a Catedral de Burgos (já inscrita na Lista desde 1984) e a cidade de Santiago de Compostela, nenhuma resposta teve, sendo que, posteriormente, o pedido foi no sentido de manter as duas inscrições anteriores, separadas da que se propunha para o Caminho de Santiago com fundamento na sua "singularidade e particularidade". Foi assim, em 11 de dezembro de 1993, em Cartagena na 17ª sessão[245], que o Caminho de Santiago de Compostela passou a integrar a Lista indicativa da UNESCO, como Património Comum da Humanidade. Nessa mesma Assembleia, a Delegação francesa comunicou que as autoridades francesas estavam a trabalhar com as autoridades espanholas com vista a pedir a inscrição naquela Lista, do Caminho de Santiago e dos itinerários que o compõem e que percorrem território francês[246].

---

[243] Criado com o objetivo de colaborar em ações de proteção, conservação, promoção e divulgação cultural do Caminho Francês de Santiago, assim como, dos bens culturais nele inseridos. Cabendo ainda a este Conselho regular e promover o turismo e ajudar os peregrinos.

[244] Paralelamente a esta preocupação manifestada pela UNESCO acerca da sustentabilidade do Caminho de Santiago, assim como de outro património cultural com valor universal, são relevantes, do ponto de vista do Direito do Património Cultural Internacional, apesar do seu carácter não vinculativo, as inúmeras Conferências Internacionais acerca da temática do turismo sustentável e o património cultural, onde se destaca, sob a égide da UNESCO e da OMT:

- A Primeira Conferência Mundial da OMT/UNESCO sobre Turismo e Cultura: Construindo uma nova parceria. Siem Reap, Camboja. 4 a 6 de fevereiro de 2015; Declaração de Siem Reap sobre Turismo e Cultura – Construção de um Novo Modelo de Parceria *in* https://www.unwto.org/tourism-and-culture.
- A Segunda Conferência Mundial da OMT/UNESCO sobre Turismo e Cultura: Fomento ao Desenvolvimento Sustentável. Mascate, Sultanato de Omã. 11 a 12 de dezembro de 2017 *in* https://custom.cvent.com/E5C28A0D212A415D9AD3C8B699EBC072/files/1950e162ec2f4087b9b8c2a8e4bb3b9a.pdf
- Terceira Conferência Mundial de Turismo e Cultura da OMT/UNESCO. Em benefício de todos. Istambul, Turquia. 3 -5 dezembro 2018 *in* https://custom.cvent.com/E5C28A0D212A415D9AD3C8B699EBC072/files/fcbe9820d5d54293824a8012c3f1fa1d.pdf.
- Quarta Conferência Mundial da UNWTO/UNESCO sobre Turismo e Cultura: Investindo nas gerações futuras. Kyoto, Japão. 12 a 13 de dezembro de 2019 *in* https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/unwtodeclarations.2019.28.04.

[245] Nesta mesma altura, o Comité do Património Mundial apreciou a candidatura de Sintra a Património Comum da Humanidade (PCH), sendo que, por questões formais, foi pedido a Portugal algumas alterações, que não ocorreram, tendo Portugal retirado a candidatura em 7/09/1993, propondo-se apresentar mais tarde, conforme o fez. Tendo integrado a Lista da UNESCO no ano de 1995.

[246] O que veio a acontecer em 1998, na 19ª sessão da UNESCO, tendo sido conferida esta inscrição, por extensão da primeira. Aliás o que aconteceu em 2015, com o Caminho Primitivo.

Veio a concretizar-se a inscrição, por extensão, do Caminho de Santiago de Compostela em França, no ano de 1998, na 22ª sessão do Comité do Património Mundial realizada em Kyoto, Japão, em 5 de dezembro de 1998[247]. Neste caso, foram identificados quatro itinerários, contendo bens culturais protegidos pela Lei do património francesa e alusivos à peregrinação, que atravessava o território francês com destino à cidade de Santiago de Compostela.

Em 8 de julho de 2015, na 39ª sessão do Comité do Património Mundial, realizado em Bonn, Alemanha foi apreciada a extensão do Caminho de Santiago, tendo passado aquele a designar-se de "Caminho de Santiago de Compostela: Caminho Francês e Caminho do Norte de Espanha"[248]. O Caminho de Santiago passou, assim, a ser um itinerário cultural europeu e, em simultâneo, a fazer parte da lista do Património Mundial da UNESCO, oficialmente inscrito como "Rotas de Santiago de Compostela: Caminhos Franceses e Rotas do Norte de Espanha".

Face aos critérios que estiveram na base do seu reconhecimento, o conjunto de itinerários que constituem o Caminho de Santiago de Compostela podem ser interpretados como um exemplo de património comum, uma forma de riqueza social reproduzida e sustentada pela comunidade que se encontra ao longo do seu percurso, uma extensa rede de atores sociais composta por peregrinos, associações e instituições religiosas, empresários do ramo do turismo e instituições públicas (centrais, locais e regionais). Paralelamente, é composta por bens culturais que o Estado Espanhol e Francês reconheceu, internamente, como património cultural, pela aplicação da legislação de cada um deles que tutela o património cultural, inserindo esses bens culturais numa das categorias de monumento, conjunto ou sítio.

Ficou, assim, definida em 2015 a rede de Caminhos de Peregrinação a Santiago de Compostela, contemplando património cultural de importância universal que se encontra em diferentes Estados-Nação (Espanha e França), passando esse património a pertencer a toda a Humanidade, que se responsabiliza pela sua integridade. Em simultâneo, os bens culturais identificados ao longo dos itinerários encontram-

[247] "Critério (ii): A Rota de Peregrinação de Santiago de Compostela teve um papel fundamental no intercâmbio e desenvolvimento religioso e cultural durante a Idade Média posterior, e isso é admiravelmente ilustrado pelos monumentos cuidadosamente selecionados nas rotas seguidas pelos peregrinos na França. Critério (iv): O bem-estar espiritual e físico dos peregrinos que viajavam para Santiago de Compostela foram recebidos pelo desenvolvimento de uma série de tipos especializados de edifícios, muitos dos quais se originaram ou foram desenvolvidos nas seções francesas. Critério (vi): A Rota de Peregrinação de Santiago de Compostela tem uma testemunha excepcional do poder e influência da fé cristã entre pessoas de todas as classes e países da Europa durante a Idade Média.".

[248] Critérios (ii), (iv) e (vi).

se tutelados e a responsabilidade da sua conservação é regulada por legislação interna de cada um dos Estados, integrando as suas políticas culturais[249].

Na pesquisa do processo de institucionalização internacional dos itinerários do Caminho de Santiago não se encontraram quaisquer elementos que permitam concluir que Portugal, apesar de ter o seu território contíguo a Espanha e haver uma relação de proximidade com a Galiza, onde, aliás, desde 1993, o Caminho português de Santiago está catalogado no património cultural galego, tenha manifestado o seu interesse, pelo menos até ao ano 2015 (data da última inscrição), em propor a inscrição do Caminho Português na Lista da UNESCO, por extensão.

Há um fator que, no nosso entender, contribuiu para essa não manifestação de vontade do Estado português e que, ainda hoje, não se encontra ultrapassado. Desde o ano de 2008 que a UNESCO procedeu à alteração dos critérios técnicos de submissão de candidaturas à Lista de Património da Humanidade. Um desses fatores prende-se com a obrigatoriedade de instruir a candidatura com um plano de gestão que, no caso de bens culturais em série, obriga a apresentação de modelo de gestão que assegure uma coordenação dos diversos elementos (114)[250]. Assim, no caso da candidatura do Caminho de Santiago em Portugal, terá de ocorrer, previamente, a definição de um plano global entre os Estados (Espanha, França e Portugal) e, internamente, terá de haver um plano de gestão concertado com aquele, que consiste num plano de gestão geral e em planos de gestão coordenados com este, ao nível de cada um dos itinerários.

Ora, em 2015, foi o ano em que o Eixo Atlântico procedeu à encomenda de um trabalho com vista à preparação da candidatura do Caminho de Santiago a Património da Humidade. Nesse projeto, conforme referido, a conclusão do autor do trabalho foi no sentido de ser necessário um plano de gestão.

Na verdade, até ao ano de 2019, Portugal ainda não viu reconhecido nenhum dos seus itinerários do Caminho de Santiago, porquanto, ainda não se encontra definido, o necessário, plano de gestão.

---

[249] No caso do Estado português, a Lei nº 107/2001, de 8 de setembro refere no art. 5º, nº 3 *in fine,* que fará parte das políticas do património cultural "(...) conservação e salvaguarda do património cultural (...) do património cultural de valor universal excepcional, em particular quando se trate de bens culturais que integrem o património cultural português ou que com este apresentem conexões significativas".

[250] UNESCO (2008). Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Património Mundial *in* https://whc.unesco.org/fr/orientations/.

Parte II

Capítulo 5

Problemática em torno dos caminhos portugueses a Santiago de Compostela e sua inserção nas políticas públicas do património cultural

5.1. As políticas públicas para a cultura e património cultural no período entre 1987 e 2019. Programas de Governo

As políticas culturais são políticas eminentemente públicas. São preconizadas institucionalmente pelo poder, que as modifica, amplia, restringe ou mantém, consoante tomadas de posição política, por vezes controversas no plano cultural.

A Constituição da República Portuguesa, desde 1976, refere que representa um dos deveres do Estado, assegurar o "acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural". Este dever/tarefa do Estado, estende-se por um conjunto de disposições da Constituição, inseridas no Título dos Direitos e deveres económicos, sociais e culturais, a que se chama "Constituição Cultural",

Sem nos debruçarmos acerca da problemática em torno da existência, ou não, de um verdadeiro direito da cultura e do património cultural, cabe nesta parte, fazer a ponderação da evidência das políticas públicas acerca do tema. De resto, é a própria LBPC que destaca a importância das políticas públicas para o setor, definindo um quadro normativo específico para as políticas públicas da Administração Central no setor do património cultural. Podemos começar por concluir que, pelo menos desde a entrada em vigor da LBPC (2001), Portugal institucionalizou uma política pública para o património cultural, através de uma Lei-Quadro.

Todo o seu regime já foi objeto de análise no Capítulo 2, não se pretendendo, nesta parte, voltar de novo ao assunto. Aqui caberá refletir se, efetivamente, as políticas públicas atuam dentro do quadro normativo que decorre da lei, em especial no setor do património cultural. Especificando, ainda, se as políticas públicas para o setor do património cultural seguem a direção traçada pelo legislador na Lei nº107/2001, de 8 de setembro.

A abordagem às políticas culturais e, dentro destas, ao setor do património cultural, tem como objetivo aferir se o Caminho de Santiago em Portugal, sobre o qual nos debruçamos, poderá integrar o património cultural e ficar submetido a uma tutela do Direito no quadro da LBPC e, por isso, inserido nas políticas culturais e, dentro destas, no setor das políticas para o património cultural. Para o efeito, torna-

se necessário realizar uma análise aos Programas dos sucessivos Governos Constitucionais, a fim de tentar dar resposta a esta questão. Paralelamente, ir-se-á procurar identificar o momento em que a temática do Caminho de Santiago passou a fazer parte das preocupações governativas e foi inserido na agenda das políticas públicas.

Optou-se por iniciar a análise do conteúdo dos Programas do Governo no ano de 1987, quando o Caminho de Santiago passou a ser certificado pelo Conselho da Europa como Primeiro Itinerário Cultural Europeu. E terminaremos a análise no ano de 2019, quando foi aprovado o primeiro diploma legal que estabelece um regime específico para o Caminho de Santiago em Portugal.

Tendo por base a análise dos Programas dos sucessivos Governos Constitucionais que desde 1987 se instituíram em Portugal, verifica-se uma estratégia pouco definida e sucessivamente decalcada para o Património Cultural. Na verdade, em matéria como o património cultural, os sucessivos governos limitaram-se a reforçar o princípio da salvaguarda e valorização, num discurso cada vez mais de repartição de responsabilidades nessa proteção. Fazendo refletir normas de direito constitucional (art. 66º), como também objetivos fixados na Lei 13/85, de 6 de julho (art.s, 3º, 4º e 6º) e na Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, (art. 13º), este último exemplificando as componentes que devem integrar a política do património cultural enquanto tarefa fundamental do Estado.

Por força da Lei Constitucional, cabe às políticas públicas traçar os planos, programas e diretrizes, assim como proceder à definição das relações entre os diversos atores. Cabe ainda às políticas públicas definir os modelos de articulação da política do património cultural com as demais políticas setoriais, no sentido de uma gestão pública do património cultural que, aliás, tem vindo a ser desenvolvida na esfera governativa da cultura. Para o efeito, foram criados organismos especializados e exclusivamente dedicados a esta tarefa, que integram serviços desconcentrados do Ministério da Cultura, quando ele está contemplado na orgânica do Governo.

No entanto, tem-se vindo a registar duas tendências: a transferência de competências para organismos de âmbito regional e local e a fusão e descaracterização funcional de organismos especializados. Com estas medidas, visa-se afastar barreiras onerosas à eficiência do Estado e ao pretendido desenvolvimento. Esta alteração de paradigma tem, em si subjacente, um conjunto de problemáticas, desde logo, uma rotura com o percurso seguido desde a primeira Lei de Bases do Património Cultural (Lei nº 13/85, de 25 de julho), cujas consequências terão de ser devidamente avaliadas. E, saber se é dever do Estado incorporar, na sua estrutura, organismos de âmbito nacional, especializados e com autonomia técnica, com poderes vinculativos e competências de superintendência,

normalização, regulação, gestão da informação, que constituam um nível diferenciado, hierarquicamente superior, de apoio à decisão política. Melhor dizendo, fará sentido a existência de uma tutela especializada independente, para setores específicos do património cultural, cujo conhecimento técnico e científico diferenciado poderia coadjuvar o Estado na sua tarefa de proteção e valorização do património cultural, que afinal a todos pertence?

No âmbito do património cultural, já são visíveis os reflexos da descentralização: têm sido aprovadas medidas legislativas que preconizam a transferências de competências da Administração Central para as autarquias locais, ao nível da gestão dos monumentos e museus. Estas medidas são visíveis, pelo menos, desde o XI Governo Constitucional, evidenciando-se desde 2017, por força da Lei nº 50/2018 e do Decreto-Lei nº 22/2019. Paralelamente, o Estado tem vindo a desenvolver políticas que visam integrar nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, enquanto serviços da administração desconcentrada do Estado, a gestão pública do património cultural, ao nível financeiro. Com estas políticas pode-se prever alguma dificuldade na definição e promoção de políticas nacionais para o setor do património cultural, uma vez que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional não dependem do Ministério da Cultura (Decreto-Lei nº 27/2020, de 17 de junho). Para além disso, este modelo de gestão, pode vir a ser uma ameaça à concretização dos objetivos das políticas públicas para o património cultural definidas na LBPC. Medidas essas, em matéria de salvaguarda, licenciamento e fiscalização das intervenções no património cultural, por envolverem inúmeros interesses em conflito, quer ao nível económico, quer ao nível social, quer ao nível político. Na verdade, essas medidas, entende-se, impõem uma centralidade do poder decisório nos diferentes níveis. Para além de que, o cumprimento das políticas para o setor do património cultural, definidas pela Lei de Bases, carece de pessoal técnico especializado e com conhecimentos científicos na salvaguarda do património cultural, que por enquanto, não integram os quadros das CCDR´s.

Na abordagem ao conteúdo dos Programas dos Governos, é importante mapear o significado que o património cultural tem para as políticas públicas e em que medida a gestão do património cultural, que nos termos da lei, é da competência da Administração Central, se encontra refletido nos documentos políticos e jurídicos dos sucessivos governos. Não perdendo de vista que as linhas mestras das políticas públicas para o património cultural foram definidas em 2001, por Lei da Assembleia da República (art. 165º, nº1 al. g)), não tendo, por isso, o Governo, grande margem para, nos seus Programas, se desviar, do que foi definido pela Lei-Quadro.

Sendo os Programas de Governo instrumentos de concretização de objetivos de política pública, onde se inclui a política cultural, as suas medidas refletem-se na produção legislativa, cujo estudo e análise é indispensável ao conhecimento das políticas e das suas orientações estratégicas, bem como das medidas implementadas para o cumprimento das metas fixadas. A produção legislativa permite, desde logo, reconstituir a evolução do lugar da cultura, em particular do património cultural, na orgânica dos governos, sendo o meio pelo qual se formaliza a estratégia política, quer neste, quer em outros setores públicos.

Traçando espaço temporal estudado, 1987 até ao ano de 2019, podemos desde logo contextualizar o ano de 1995, e o XIII Governo Constitucional, como marco histórico nas políticas públicas culturais, renascendo o Ministério da Cultura.

À cultura foi atribuído ministério e, por isso, com orçamento próprio até ao XIX Governo Constitucional, altura em que o Governo fez um retrocesso ao nível de política pública para a cultura, através da extinção do Ministério da Cultura, e a consequente dependência deste setor das políticas públicas, da Presidência do Conselho de Ministros. Foi, contudo, restabelecido com o XXI Governo Constitucional, voltando as políticas culturais a serem tuteladas por um ministério, o Ministério da Cultura, e a terem orçamento próprio e, que ainda se mantém.

Partindo da análise do XI Governo Constitucional[251], cuja tomada de posse ocorreu em 17 de agosto de 1987 - ano em que o Conselho da Europa certifica como primeiro itinerário cultural, o Caminho de Santiago de Compostela – em que, no Programa de Governo, desenhado para quatro anos, é guardo o último título para as políticas públicas culturais.

O princípio base estabelecido para as políticas culturais seria o de continuidade. No ponto 2 sob o título «Cultura, estabelecia-se uma "recusa de toda a conceção dogmática da cultura", defendendo-se os princípios: de liberdade de criação cultural; de universalidade do acesso e fruição dos bens culturais; de efetiva descentralização e de salvaguarda do património cultural nacional. Propunha-se uma contenção da intervenção do Estado, pugnando-se pela afirmação da liberdade para o setor cultural e a intervenção do Estado, quando necessária, seria realizada por intermédio de uma coordenação interministerial. Através desta política para o setor da cultura, pretendia-se assegurar a dimensão cultural na estratégia de desenvolvimento do país, sendo esta proposta sustentada numa visão "Humanista da Sociedade". Este Programa de Governo não seguia a visão universalista defendida pelo Conselho da

[251] Sendo chefiado por Aníbal Cavaco Silva e constituído pelo Partido Social-Democrata, com base nos eleitorais de 18 de julho de 1987.

Europa, nos seus diversos documentos, em matéria de orientações das políticas culturais e de cultura o que se reflete nas estratégias definidas para o património cultural português.

Quanto ao setor do património cultural, mantinha-se o princípio da fruição universal dos bens culturais. E as políticas públicas mantinham o seu enfoque no princípio da salvaguarda do património cultural, cabendo ao Governo a tutela dos bens culturais como forma de garantir aos cidadãos o direito à fruição cultural, inscrito no art. 78º, nº 1, da CRP de 1982 e no art. 4º, da Lei nº 13/85, de 6 de julho.

Para efetivação desta tarefa, de salvaguarda e valorização do património cultural, o Governo contaria com as autarquias locais, por estas terem maior proximidade com o património cultural e com os cidadãos, evidenciando uma política de descentralização e de atribuição ao poder local de um papel, cada vez, mais ativo em matéria de políticas públicas para a cultura.

Nesta perspetiva descentralizadora, o Governo propõe-se "colaborar" com as autarquias no desenvolvimento de uma política transversal, com vista ao desenvolvimento económico e social. Esta regulamentação atribuiria mais e maiores competências ao poder local em matéria de políticas culturais, onde se inclui o setor do património cultural. Ainda na concretização das políticas para o setor do património cultural, propõe-se "reorganizar o Instituto Português do Património Cultural"[252]. Além disso, propõem-se desenvolver ferramentas jurídicas cujo objetivo seria estabelecer elos, entre o setor do ordenamento do território e do turismo, com o setor cultural. Para o efeito, propõe-se desenvolver regulamentação específica à Lei de Bases do Património Cultural.

Ao nível do investimento no setor do património cultural, o Governo deu primazia à área dos recursos humanos, através da sua requalificação por via da formação. Direcionou as suas preocupações para o património português, através do alargamento do conceito de património cultural. O património cultural insere, agora, os valores espirituais e naturais, enquanto fundamento da identidade coletiva dos portugueses. Colhendo, deste modo, a conceção descrita na Convenção de Paris de 1972 (UNESCO, 1972), do qual Portugal havia depositado o instrumento de ratificação a 30 de setembro de 1980.

Quanto à defesa do património cultural português, o Programa do Governo responsabiliza os portugueses pelo "seu" património. Cabendo ao Estado, através do Governo, promover pelos "serviços

[252] O IPPC foi criado pelo Decreto-Lei nº 59/80, de 3 de abril, tendo como função a promoção, salvaguarda e valorização do património cultural. O conceito de património cultural incluía os bens com valor histórico, artístico, arqueológico, bibliográfico, documental, etnográfico ou paisagístico do país, neste caso de Portugal (art. nº 9º, al. a)).

mínimos", de sensibilização e consciencialização do valor do património e promover pela criação de associações para a salvaguarda do Património Cultural.[253]

Com vista à distribuição de responsabilidades em matéria de conservação do património cultural, o Governo, propõe-se criar um conjunto de incentivos fiscais e formar especialistas e técnicos, com vista ao envolvimento efetivo das autarquias e de outros organismos locais na partilhada da salvaguarda do património cultural. Ainda na linha da distribuição de responsabilidades, propõe dotar financeiramente as autarquias, sobretudo através de fundos comunitários, e ainda criar uma maior articulação entre a Administração Central e a administração local.

Estes avanços ao nível de repartição de responsabilidades, mais não são do que uma proposta de colaboração da Administração Central; não retiram ao poder central a competência na tutela jurídica do património cultural, que mantém o exclusivo da classificação, incluindo na altura, na categoria de valor concelhio.

A gestão dos financiamentos mantém-se centralizada, assim como, o conhecimento técnico sobre o património cultural, conforme estabelecido no Decreto-Lei nº 59/80, de 3 de abril, e a quem era confiada a competência de promover a salvaguarda e valorização de bens culturais, conforme o previsto na respetiva orgânica. Este Instituto englobava a Direção Geral do Património Cultural e o, projetado, Instituto de Salvaguarda do Património Cultural e Natural[254].

Por força do Decreto-Lei nº 216/90, de 3 de julho, "são atribuições do IPPC assegurar o cumprimento das obrigações do Estado no domínio do inventário, estudo, salvaguarda, valorização e divulgação do património cultural português, constituído pelos bens culturais, materiais e imateriais" (art. 2), cabendo-lhe ainda a tarefa de,

> promover o inventário, classificação e desclassificação de bens culturais, móveis e imóveis, e, no caso destes últimos, a definição ou redefinição de zonas especiais de protecção; estabelecer, relativamente aos bens imóveis classificados e respectivas zonas de protecção, e aos bens imóveis em vias de classificação, normas e orientações que regulamentem as intervenções de conservação, adaptação e utilização, nomeadamente mediante a realização de planos de salvaguarda e valorização das zonas de protecção,

[253] Princípio este também emanado do texto constitucional (art. 78º, nºs 1 e 2 da CRP) onde, se refere que: "2. Incumbe ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais: a) Incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de acção cultural, bem como corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio; (...) c) Promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum; (...) e) Articular a política cultural e as demais políticas setoriais", também se atribui aos cidadãos a responsabilidade em 1."(....) preservar, defender e valorização do património cultural".

[254] Sucessivamente as suas competências foram sendo distribuídas, por outros organismos entre o período de 1987 e 1991.

em articulação com os serviços competentes; pronunciar-se, relativamente aos bens imóveis classificados, às respectivas zonas de protecção e imóveis nelas situados e aos bens imóveis em vias de classificação, sobre propostas, estudos e projectos para trabalhos de construção, demolição, conservação, remodelação, restauro, reutilização, criação ou transformação de zonas verdes, incluindo os que se reportem a qualquer movimento de terras ou dragagens, (...); promover e apoiar tecnicamente a recolha sistemática e realizar o registo e a divulgação dos bens culturais imateriais; estabelecer e fiscalizar o cumprimento de normas que assegurem, relativamente a bens móveis classificados, em vias de classificação ou que reconheça de inegável valor cultural, a respectiva conservação e segurança, bem como promover a correcta execução de trabalhos de conservação e restauro e a adopção de medidas cautelares que garantam a salvaguarda dos mesmos bens (art. 4º, al. 1, 2, 3, 11 e 12)[255].

É durante o XII Governo Constitucional[256], cujo programa foi projetado para cumprir uma legislatura (1991 e 1995), que a UNESCO inscreve na sua Lista o Caminho de Santiago, evidenciando a crescente importância que o Caminho Santiago passa a ter, não só para a Europa, como para o mundo.

Ao nível da política cultural portuguesa, a cultura mantém-se sob a dependência do Presidente do Conselho de Ministros, agora com reforço ao nível de Secretário de Estado, um Subsecretário de Estado da Cultura e um Subsecretário de Estado Adjunto do Secretário de Estado da Cultura, conforme dispunha o art. 4º, nº 2, al. b), i) e j) do Decreto-Lei nº 451/91, de 4 de dezembro, que aprovou a Lei Orgânica do XII Governo Constitucional.

No seguimento de uma continuidade governativa, manteve-se para o património cultural o Programa traçado pelo Governo cessante. Focando-se no inventário, mas sem que o mesmo, desde 1985, tivesse sido ainda realizado. Por isso, o Governo propõe no seu Programa, estabelece prioridades de atuação na "(...) inventariação, a defesa, o restauro, a conservação e a divulgação do nosso

[255] Este instituto mantinha autonomia administrativa e financeira e era dotado de personalidade jurídica e património próprio. A alteração à orgânica estabelecida anteriormente pelo Decreto-Lei nº 34/80, de 2 de agosto, apenas visou redimensionar o IPCC, de forma a obedecer ao princípio da descentralização dos serviços, permitindo um melhor contacto com o poder local, conforme se afere do preâmbulo.
" Introduzir uma descentralização flexível dos serviços que facilite a indispensável articulação com outros departamentos da Administração Central já descentralizados, como o ambiente e o ordenamento do território, e um mais eficiente relacionamento com as autarquias;
Reforçar a capacidade e competência das estruturas de gestão e apoio dos inúmeros serviços dependentes do IPPC;
Criar condições para a exploração mais eficaz das características de autonomia administrativa e financeira que estão conferidas ao IPPC, incentivando uma gestão eficaz das receitas que o património à sua guarda permite gerar e uma exploração dinâmica de outras fontes de financiamento, públicas ou privadas, que permitam aumentar os meios necessários à salvaguarda e valorização do património".

[256] Este Governo continuou chefiado por Aníbal Cavaco Silva, era constituído pelo Partido Social-Democrata, com base nos resultados das eleições de 6 de outubro de 1991, concluiu a sua legislatura até ao fim.

património". E, compromete-se a regulamentar a Lei do Património Cultural[257] já aprovada desde 1985, sem que fosse cumprido o prazo de 180 dias estabelecido pelo legislador (art. 61°).

Neste Governo, destaca-se a proposta de manutenção de uma política de articulação entre o setor público e privado em matéria de políticas culturais e o reforço do poder local através do quadro de competências, visando a descentralização, ambição que já vinha da anterior legislatura. No Programa deste Governo destaca-se o compromisso de apresentação de proposta de lei de criação das regiões administrativas.

Na fase final deste Governo, é extinto o Instituto Português do Património Cultural (IPPC), por se encontrar vazio de competências[258]. Em consequência, é aprovado pelo Governo o Decreto-Lei n° 106-F/92, de 1 de junho, que cria o Instituto Português do Património Arquitetónico, adiante identificado como IPPAR, a este novo instituto público é atribuída a tarefa anteriormente cometida ao IPPC, na promoção pela salvaguarda e valorização o património cultural português (art. 2°, n° 1), onde se abrange, todos os bens materiais de natureza arquitetónica, arqueológica ou paisagística, de interesse cultural, classificados segundo a LBPC (na altura Lei n°13/85, de 6 de julho) e conforme a aceção do n° I do art. 1.° da Convenção de Granada de 1985, integrada na ordem jurídica portuguesa através do Decreto do Presidente da República n.° 5/91, de 23 de janeiro.

A orgânica do IPPAR é, de novo, alterada em 1994, através do Decreto-Lei n° 316/94, de 24 de dezembro, que "actualizou a sua estrutura, de modo a incorporar a valência «restauro» de «bens móveis» integrados em bens imóveis".

O XIII Governo Constitucional[259] toma posse em outubro de 1995, contemplando, no seu programa, a criação do Ministério da Cultura. Este Governo Constitucional assenta a sua política cultural em cinco vetores: democratização; descentralização; internacionalização; profissionalização e reestruturação. Para desenvolver a sua política para a cultura, foram projetados um conjunto de pontos estratégicos a partir de uma nova visão de desenvolvimento sustentável regionalmente equilibrado, social e justo. Propondo-se concretizar a democratização do acesso à cultura e consagrar novas parcerias institucionais e novos instrumentos de gestão para as autarquias locais, dando-lhes capacidade de autonomia nas intervenções. Paralelamente, era conferido às Associações de Municípios a possibilidade de estabelecer diálogo e colaboração com os órgãos de soberania e, reconhecido, de *iure,* a sua participação em organizações

[257] Apesar da intenção demonstrada no seu programa, este Governo termina a legislatura sem regulamentar a Lei n°13/85, de 6 de julho.

[258] O IPPC apenas tinha a seu cargo a gestão de palácios e outros monumentos nacionais e dos sítios e estações arqueológicas.

[259] Governo chefiado por António Guterres e constituído pelo Partido Socialista, com base no resultado das eleições de 1 de outubro de 1995, sendo Ministro da Cultura, Manuel Maria Carrilho. Este Governo levou a legislatura até ao final.

internacionais congéneres. Para o efeito, seria revisto o estatuto das associações intermunicipais para a prossecução de fins específicos, evoluindo, inclusive, para a criação de empresas intermunicipais.

As autarquias assumiam o estatuto de parceiro relativamente à Administração Central do Estado, para assuntos, como o património cultural. Além de acentuar a necessidade de se promoverem parcerias entre as autarquias e a sociedade civil, nomeadamente pela constituição de Conselhos Locais e Regionais de natureza diversa. Assim, seria proposto para aprovação, um quadro legal que viabilizasse a criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais[260].

Em matéria de património cultural, o Governo propunha-se aperfeiçoar e regulamentar a Lei nº 13/85, de 6 de julho[261]. Para o efeito, no decurso da legislatura, constituiu e nomeou uma Comissão, com vista a apresentar um projeto de proposta de lei de bases do património cultural, através do Despacho nº 113/96, de 10 de dezembro, tendo sido fixado o prazo até 31 de dezembro de 1997 para a sua conclusão[262].

Paralelamente, o Governo apostou na aceleração e sistematização do inventário do património cultural móvel, na reformulação e autonomização institucionais dos departamentos do Ministério da Cultura, responsáveis pelos setores da Arqueologia e da Conservação e Restauro.

Destaca-se, nesta legislatura, a grande importância dada ao setor do turismo, que não tendo uma pasta específica[263] enquanto setor de políticas públicas, é já referido na legislatura do XI Governo Constitucional, como área transversal à política cultural. Nesta legislatura, para o setor do turismo, o Governo propõe promover a qualidade do turismo e a sua competitividade. Para o efeito, mantém para o setor do património cultural uma política de defesa do património histórico-cultural, compatibilizando as atividades turísticas com a salvaguarda do património cultural e do ambiente em geral. Propunha uma gestão coordenada entre as autarquias e as Regiões de Turismo, criando para o efeito o Conselho do

[260] Este quadro legal apenas foi aprovado pela Lei nº 169/99 de 18 de setembro, na legislatura seguinte.

[261] João Martins Claro, (1996, p. 321), a propósito de uma abordagem crítica à Lei nº 13/85, de 6 de julho, defendia que seria impossível aperfeiçoar aquela lei, por se encontrar eivada de lacunas, muitas delas permitindo uma destruição do património cultural, que ao mesmo tempo atribuía à falta de vontade política, à inexistência de legislação especial de desenvolvimento prevista aquando da sua criação. No entender deste autor, era necessário que surgisse uma "nova lei-quadro que não espartilhe os decretos-leis de desenvolvimento que poderão dar origem a um Código do Património Cultural". Por essa razão, em 1995 foi solicitado pelo Governo de então, autorização legislativa à Assembleia da República através da proposta de Lei nº 120/VI, de 22 de dezembro, mas que revelava uma continuidade em relação à lei então em vigor. Esta proposta não passava de uma tentativa de aperfeiçoar e não uma substituição, acabando por não se concretizar.

[262] O Relatório Intercalar apenas foi concluído cerca de um ano depois.

[263] Encontra-se integrado no Ministério da Economia, ao contrário do anterior governo constitucional em que o Turismo tinha, juntamente com o comércio, um ministério. Apesar de estar integrado no Ministério da Economia, a Direção Geral do Turismo tem autonomia jurídica e financeira.

Turismo[264]. Estava dado o passo para a futura aliança turismo e património cultural[265], dando-se cumprimento à transversalidade de políticas setoriais, conforme dispõe o art. 78º, nº 2 al. c) da Lei Fundamental e art. 21º, nº 1 *in fine* e 3, da Lei nº 13/85, de 6 de julho e indo ao encontro do que ao nível do Direito Internacional do Património já se estabelecia, designadamente na Convenção Cultural Europeia (1954) e Convenção de Paris (UNESCO, 1972).

Ao Estado cabe a responsabilidade única de intervir para assegurar aos cidadãos a fruição cultural como direito fundamental, determinante para a qualidade de vida, mantendo-se a centralidade no que se entende ser domínio que "só o Estado está em condições de assegurar as grandes infra-estruturas indispensáveis para a ação cultural"[266]. Paralelamente, defende-se que o monopólio da vida cultural não deve pertencer ao Estado, cabendo-lhe apenas um papel estimulador das iniciativas culturais surgidas na sociedade civil. Neste sentido, propõem-se fazer um estudo e promover novos modelos de cooperação ativa e de complementaridade entre os planos de atuação distintos correspondentes à sua esfera direta, à intervenção das entidades autárquicas e regionais e à iniciativa autónoma dos cidadãos. Assim, o Estado entende que a vida cultural só terá um desenvolvimento harmonioso se ocorrerem transferências progressivas de competências e meios que se encontram na Administração Central e que devem ser asseguradas pelos órgãos do poder local (autarquias e regiões) e, ainda, por entidades providas de natureza e âmbito diversificado. Nota-se um esvaziamento crescente das competências do poder central e do Estado em matéria de cultura, que já era pratica corrente no resto da Europa nos anos 80 (Pazos-Justo et al., [no prelo]).

Do ponto de vista orgânico, é aprovada o Decreto-Lei nº 296-A/95, de 17 de novembro, sendo a sua composição definida pelo seu art. 2º, em que se confere uma pasta ministerial para a Cultura, definindo a sua criação no art. 26º, nº 1 e 2. O titular da pasta da cultura passa a ser "(..) coadjuvado no exercício das suas funções pelo Secretário de Estado da Cultura". E, sob a sua dependência direta ficam, entre outros: o Conselho para a Defesa do Património; o Instituto Português do Património Arquitetónico e Arqueológico; a Delegação Regional da Cultura do Norte; a Delegação Regional da Cultura do Centro; Delegação Regional da Cultura do Alentejo; a Delegação Regional da Cultura do Algarve.

---

[264] Art. 21º, do Decreto-Lei nº 222/96, de 25 de novembro.

[265] Num "quadro, marcado pelas dinâmicas globalizantes, bem como um maior protagonismo autárquico nas políticas culturais e a expansão do turismo como sector económico desejado apresenta-se o que podemos provisoriamente denominar de aliança entre cultura e turismo (Costa, 2005; Richards, 2014; Rodríguez Morató, 2010; ou, noutra direção, Ponte, Cruz & Álvarez-García, 2016; Soares & Coelho, 2020), sob denominações como turismo cultural, turismo urbano ou mesmo turismo religioso; e com impactos relevantes em várias dimensões." (Pazos-Justo et al., [no prelo]).

[266] Presidência do Conselho de Ministros. (1995). Programa do XIII Governo Constitucional *in* https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf.

É ainda criado um Conselho de Ministros para os Assuntos da Educação, Qualificação, Ciência e Cultura, cuja presidência cabe ao Primeiro-Ministro, fazendo parte deste Conselho "(...) o Ministro da Presidência, o Ministro das Finanças, o Ministro da Educação, o Ministro para a Qualificação e o Emprego, o Ministro da Cultura e o Ministro da Ciência e da Tecnologia." (art. 33º, nº 1). A este recém-criado órgão do governo, cabe nos termos do nº4 al. a), do art. 33º, entre outras: definir o trilho das políticas culturais. Conferindo-lhe a iniciativa legislativa, junto do Conselho de Ministros para, entre outros, os assuntos relativos à cultura e "exercer iniciativa legislativa junto do Conselho de Ministros em matérias da sua esfera de competência específica", conforme dispõe o nº5 daquela disposição legal.

No âmbito desta Lei Orgânica, e nos termos do art. 34º, nº2, "todos os serviços e organismos cujo enquadramento ministerial é alterado mantêm a mesma natureza jurídica, modificando-se apenas, conforme os casos, o superior hierárquico ou o órgão de tutela".

Para dar cumprimento à organização governativa definida no Programa do Governo, é aprovado o Decreto-Lei nº 42/96, de 7 de maio, que cria a Lei Orgânica do Ministério da Cultura. Decorre desta nova orgânica um núcleo reduzido de serviços, cuja administração é direta, conferindo-se autonomia administrativa e financeira.

O Ministério da Cultura, passa a ter como competência e missão: "(...) e prosseguir uma política global e coordenada na área da cultura e domínios com ela relacionados" (art. 1º). Dentro da sua orgânica é criada a figura do Conselho Nacional de Cultura (art. 2º, nº 2 al. a), órgão de apoio cujas atribuições estão previstas no art. 11º:

> São atribuições do Conselho Nacional da Cultura proceder regularmente, ou sempre que solicitado pelo titular, à avaliação da política cultural do Estado nos seus vários domínios, bem como à sugestão de medidas a tomar com vista à realização dos objectivos daquela política.

O IPPAR fica sob a tutela do Ministro da Cultura, ficando com competências apenas quanto ao património arquitetónico, na sua salvaguarda e a valorização daqueles bens "que, pelo seu valor histórico, artístico, científico, social e técnico, integrem o património cultural arquitectónico do País" (art. 16º). Manter-se-ia em vigor a Lei Orgânica do IPPAR, até 16 de maio de 1997. Com o Decreto-Lei nº 120/97, de 16, é criado o IPPA cuja competência é especifica em matéria de património arqueológico. Constando das suas disposições transitórias que

> o IPPAR sucede na universalidade dos direitos e obrigações do Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico sem necessidade de quaisquer formalidades, exceptuando o registo, para o qual constitui título bastante o presente diploma.

O IPPAR manteve as competências administrativas em matéria de proteção do património arquitetónico e arqueológico e a repartição com o IPPA, visa-se assim tornar mais eficiente a ação de cada um deles, nas respetivas categorias de bens. Ao nível da gestão do património construído, visa-se com esta nova lei orgânica ter uma visão coerente e universal nas políticas para o setor do património cultural imóvel.

Através da criação de legislação especifica para cada tipologia de património, o património imóvel ganha

> um sector de estudos, dedicado à investigação e pesquisa na área do património arquitetónico de valor cultural. A sua finalidade é desenvolver acções de trabalho e de reflexão, a todos os níveis, dedicadas, pela primeira vez e exclusivamente, a definir filosofias de intervenção nos monumentos e no território, acompanhando para tal as direcções regionais e os departamentos de obras respectivos e em íntima relação com os serviços centrais.

Como política de salvaguarda e conservação do património cultural dos bens imóveis, definiu-se a integridade dos bens no espaço onde estes se situam, estabelecendo uma "relação dinâmica com o ambiente e o ordenamento do território, bem como as vertentes da gestão, do consumo e da qualidade de vida", prosseguindo princípios constitucionais plasmados nos art. 66º, nº2, al. e) e 78º, nº2, al. e) da CRP e na Lei nº 13/85, de 6 de julho. Na prática, amplia-se a proteção do património cultural edificado às áreas envolventes, sejam edificadas, sejam paisagísticas. Esta forma de proteção permite uma leitura do passado no presente através do seu conjunto.

De acordo com a manutenção do princípio da tutela, seria da competência do IPPAR a coordenação nacional das atuações a levar a cabo no património cultural imóvel. Sendo este instituto público designado de "guardião público de uma parcela representativa da identidade cultural do povo português". Esta concentração de competências impedia a eventual divisibilidade do conjunto patrimonial ou parcela identitária, que reflete a cultura portuguesa, enquanto povo e enquanto nação. Isto demonstra uma preocupação da política cultural pública para o setor do património cultural, assente no respeito pelo princípio da universalidade de critérios, permitindo que esta universalidade atenda às identidades de cada território, não só dentro do mesmo país, Portugal, como também além-fronteiras.

Com vista à preconizada política de desconcentração, por via do Decreto-Lei nº 120/97, de 16 de maio, reforçaram-se as competências das Direções Regionais quanto ao poder decisório, o que deu lugar à criação de novas direções regionais no interior do país. Foi o caso de Castelo Branco e Vila Real, que alargaram a desconcentração anteriormente definida, composta por Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro.

Em suma, o IPPAR manteve autonomia administrativa e financeira (art. 1). Mantém como missão paralela à salvaguarda do património cultural, a gestão dos bens imóveis ao nível do país. Era preconizado um modelo de gestão que envolvia uma relação efetiva com outros agentes detentores de bens culturais imóveis que integrassem o património cultural português, sejam esses agentes públicos ou privados, de âmbito nacional ou local, incluindo a Igreja católica. Este desenho de política de gestão do património cultural, indicia o princípio da cooperação que se refletiu, mais tarde, na nova lei de bases do património cultural, aprovada no ano 2001.

Ao nível das competências, o art. 2º, nº1 inclui nas competências do IPPAR, promover a classificação e a desclassificação de bens imóveis e móveis neles integrados, assim como a definição e redefinição das respetivas zonas de proteção. Para além de realizar o inventário e propor ações de investigação, estudo e divulgação do património arquitetónico. Competia-lhe, ainda, dar apoio técnico e promover intervenções em bens imóveis classificados ou em vias de classificação, assim como nas respetivas zonas de proteção.

Do ponto de vista das intervenções no território onde existiam bens culturais, competia, ainda, ao IPPAR

> pronunciar-se, nos termos da lei, em articulação com os serviços e organismos competentes e autarquias locais, sobre planos, projectos, trabalhos e acções de iniciativa de entidades públicas ou privadas, no âmbito do ordenamento do território, do ambiente, do planeamento urbanístico e do fomento turístico, das obras públicas e de equipamento social, levadas a efeito em imóveis classificados ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção (art. 2º, nº1).
>
> Tendo, ainda, competências ao nível da formação profissional (alínea j); da investigação científica e de colaboração com outras entidades cujo fim prosseguido fosse o da "preservação e salvaguarda do património cultural português" (al. i) e l)).

Dentro das competências de gestão do património cultural que lhe estava afeto, eram executadas de forma direta pelos seus serviços ou "através de protocolos, acordos e contratos-programa com outras

entidades, nomeadamente municípios, fundações e associações de defesa do património" (art. 8º), para o efeito carecendo de autorização do Ministro da Cultura (art. 8º, nº 3).

Do ponto de vista orgânico, o IPPAR contava com uma Direção; Comissão de fiscalização e Conselho Consultivo (art. 9º), cujas respetivas competências eram hierarquizadas. Competindo à Direção a superintendência dos serviços e atividades do IPPAR e coordenar as suas atividades. Além disso, competia-lhe propor a homologação da classificação e desclassificação de bens imóveis e respetiva definição das zonas de proteção, celebrar protocolos de colaboração, apoio e contratos de prestação de serviços com outras instituições, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, no âmbito da salvaguarda e valorização do património cultural; celebrar contratos-programa com outras instituições, públicas ou privadas, no domínio da gestão do património cultural arquitetónico entre outras.

À Comissão de fiscalização competia sindicar o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis ao IPPAR, assim como "fiscalizar a sua gestão (...)" (art. 13º, nº 1).

No que se refere ao Conselho Consultivo[267], que, por definição, era um órgão especializado, incumbia emitir pareceres que lhe fossem submetidos para apreciação. Por iniciativa própria, podia, ainda, formular propostas e sugestões em matéria de salvaguarda e valorização do património cultural arquitetónico.

É ainda de salientar a existência de um departamento de estudos, que tinha como missão:

> estudar e divulgar formas de intervenção no património cultural arquitectónico ao nível da definição de critérios científicos, técnicos, históricos e culturais; estudar as intervenções em imóveis afectos ao IPPAR, no âmbito das opções de utilização, reutilização ou reafectação de espaços e usos; estudar, propor e divulgar os critérios de classificação dos imóveis, monumentos, conjuntos e sítios, em articulação com as instituições vocacionadas para as áreas da protecção do ambiente e do ordenamento do território; preparar e desenvolver uma base de dados sobre o património cultural arquitectónico classificado e em vias de classificação, em colaboração com os municípios, associações de protecção do património cultural e outras entidades; estudar e preparar os critérios que regem toda a legislação relativa ao património arquitectónico

[267] O Conselho Consultivo era composto por: além da direção do IPPAR, quer central, quer regional, um representante do Ministério das Finanças; do ambiente; da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais; da Associação Nacional dos Municípios Portugueses e da Conferência Episcopal Portuguesa. Contava ainda com "Cinco individualidades de reconhecida competência no âmbito da actuação do IPPAR, nomeadas por despacho do Ministro da Cultura". E a sua atividade era regulada por documento próprio sob a forma de portaria do Ministro da Cultura.

de interesse cultural; proceder ao reconhecimento do território, em ordem ao levantamento de todas as situações relacionadas com a salvaguarda do património cultural arquitectónico; estudar os regimes de relacionamento com todas as entidades envolvidas na conservação, salvaguarda e valorização do património arquitectónico de interesse cultural, designadamente estatais, bem como com entidades públicas e privadas relacionadas com a salvaguarda, conservação e restauro dos bens culturais imóveis e móveis; promover acções de sensibilização dirigidas aos cidadãos, contribuindo para o conhecimento, defesa e salvaguarda do património cultural arquitectónico.

O Departamento de Estudos ainda contava com uma Divisão de Salvaguarda do Património Cultural Imóvel, cuja missão era a de,

a) Promover o estudo dos procedimentos administrativos relativos às acções de salvaguarda do património imóvel, de modo a desenvolver métodos e rotinas de eficácia na área de actuação do IPPAR, designadamente na classificação e desclassificação de imóveis, estabelecimento de áreas especiais de protecção e de zonas non aedificandi e da emissão de pareceres relativamente a intervenções de entidades terceiras nas áreas protegidas; b) Estudar e propor legislação adequada para os fins da salvaguarda do património imóvel; c) Estudar e propor formas e procedimentos de articulação do IPPAR com instituições que tutelem a administração do território e o ambiente; d) Organizar e manter actualizado, a nível central, o inventário e o cadastro dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação; e) Propor, no âmbito das competências do IPPAR, aquisições de património para salvaguarda do património cultural arquitectónico do País; f) Proceder ao reconhecimento do território, em ordem ao levantamento de todas as situações relacionadas com a salvaguarda do património cultural arquitectónico; g) Divulgar os critérios de salvaguarda do património cultural arquitectónico e promover acções de sensibilização junto dos cidadãos; h) Estudar as formas de monitorização e observação do território português, no domínio do património

cultural arquitectónico, em articulação com as direcções regionais, de modo a melhorar a actuação do IPPAR.[268]

Com impacto no setor do património cultural, é nesta legislatura ainda aprovada a Lei nº 48/98, de 11 de agosto, designada Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e Urbanismo, sendo uma das suas finalidades "assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural" (art. 3º, al. d)). Estabelece como um dos objetivos específicos do ordenamento do território e o urbanismo, prosseguidos "a reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados" (art. 6º, al. h)). Dentro dos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, estabelece os planos especiais, que visam sujeitar áreas delimitadas de um ou vários municípios às regras de natureza especial, cujo objeto seja o "relevante interesse nacional". Ainda dentro deste âmbito espacial, são criados os planos setoriais, como ferramenta ao serviço da política do ordenamento do território e que visam a definição de instrumentos específicos para determinados setores de políticas públicas.

No alinhamento das políticas transversais com relevância para o setor do património cultural, é revisto o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial através do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro. A abordagem do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial é relevante para uma análise das políticas públicas para o património cultural, dado se defender constitucionalmente a necessidade de diálogo entre este setor com outras políticas. Ora, as políticas urbanísticas e de ordenamento do território são cruciais em matéria de proteção, salvaguarda e valorização do património cultural. É por via dos instrumentos de gestão territorial, mormente os de âmbito municipal que, na sua elaboração, têm de associar plantas de condicionantes. No caso do património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, as plantas de condicionantes são constituídas pelas zonas de proteção, onde se podem incluir áreas *non aedificandi*, no caso das zonas especiais de proteção e das zonas especiais de proteção provisórias, sendo por isso verdadeiros instrumentos de salvaguarda do património cultural edificado.

---

[268] Antes de cessar esta legislatura, o Governo fez aprovar o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias, através da Lei nº 159/99 de 14 de setembro, que nos termos do art. 13º, confere poderes na área do Património e da Cultura. Especificando o art. 20º, nºs 1 e 2, que dentro desse setor compete aos órgãos municipais, "Propor a classificação de imóveis, conjuntos ou sítios (..)" e "Proceder à classificação de imóveis conjuntos ou sítios considerados de interesse municipal e assegurar a sua manutenção e recuperação". Nos termos ainda do princípio da colaboração, podem ainda os órgãos municipais participar "na conservação e recuperação do património e das áreas classificadas". Assim como, "Organizar e manter actualizado um inventário do património cultural, urbanístico e paisagístico existente na área do município" e, "Gerir museus, edifícios e sítios classificados".
É ainda aprovada a Lei nº 169/99, de 18 de setembro que estabelece o quadro de competências das autarquias locais, onde se destaca no art. 64º, nº2 al. m), a competência em matéria de planeamento e desenvolvimento e ainda, garantir, em colaboração com outras pessoas de direito público ou privado, "(...) o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal".

Dispõe o art. 4.º, do Decreto-Lei nº380/99, de 22 de setembro, que os instrumentos de gestão territorial devem evidenciar as suas provisões, indicações e diretrizes com base objetiva e com razão de ciência, "dos recursos naturais e do património arquitectónico e arqueológico". Assim como, os instrumentos de gestão territorial devem identificar esse mesmo património (art. 10º). E, sob a epígrafe "património arquitectónico e arqueológico", estabelece-se a obrigatoriedade de identificar nos instrumentos de gestão territorial "os elementos e conjuntos construídos que representam testemunhos da história da ocupação e do uso do território e assumem interesse relevante para a memória e a identidade das comunidades" (art. 15º, nº1, 2 e 3), remetendo para o programa nacional de política de ordenamento do território, e para os planos que lhe ficam hierarquicamente abaixo a necessidade de estes estabelecerem disposições, "indispensáveis à protecção e valorização daquele património, acautelando o uso dos espaços envolventes".

Quanto aos planos regionais do ordenamento do território, refere o art. 53º, nº 1 al. f) que estes devem definir um modelo de organização do território regional, estabelecendo entre outros: "medidas específicas de protecção e conservação do património histórico e cultural" e, os planos municipais de ordenamento do território devem estabelecer, nas suas disposições, "os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural" (art. 70º, al. f)).

Estas medidas de políticas públicas, apesar de estarem diretamente relacionadas com o ordenamento do território, interferem no património cultural, mostrando a transversalidade destas políticas[269] e, consequentemente, a transversalidade dos direitos relacionados com estas políticas. Só através da criação de normas jurídicas será possível a coordenação das políticas setoriais, sem prejuízo das especificidades de cada um dos setores em cumprirem as tarefas fundamentais do Estado, isto é, em cumprir a Constituição e a Lei.

Desde o início dos anos 90, verificou-se o crescente aumento de interesse pelas matérias relativas à salvaguarda e preservação do património cultural, adquirindo este uma dimensão pública sem precedentes. Mercê também do crescente aumento de público, que passa a exercer de forma efetiva o seu direito à fruição cultural, revelador da ideia de Michel Lacroix (1997), da contemplação do património cultural permitir que o ser humano alimenta o seu "eu". O autor fundamenta a "Ética da Salvaguarda" no facto de verificar um aumento cada vez maior de movimentos que visam a proteção do património no seu sentido amplo. Para além de referir que, quando é concedido à população o direito à fruição cultural,

[269] Esta visão transversal do Património Cultural começou a fazer parte dos Programas de Governo a partir do XI Governo Constitucional e teve consagração efetiva no XIII Governo Constitucional.

na contemporaneidade, esta acede à cultura, sobretudo para fruir o legado patrimonial com valor histórico-cultural que permaneceu ao longo do tempo (Lacroix, 1997, pp. 11-15).

Nos últimos cinco anos do século XX, a política do IPPAR assentou sobretudo na reabilitação de património com vista à sua salvaguarda[270], sempre dando primazia à articulação da sua política de salvaguarda com outros agentes públicos e privados. Destaca-se, em matéria de reabilitação, as parecerias realizadas com as autarquias locais. Com base nesta parceria estreita, desenvolveu-se o programa "Itinerários arqueológicos", do Alentejo e Algarve, que abrangia oito concelhos. Este programa teve uma dotação orçamental proveniente do Fundo do Turismo, que se encontrava sob a tutela do Ministério da Economia.

No desenvolvimento deste programa, o objetivo era a valorização dos sítios arqueológicos, prevendo-se a investigação de vestígios arqueológicos e a beneficiação de monumentos, que passava não só por intervenções de conservação e restauro, arranjos exteriores e a aposição de sinalética. Contudo, o mais importante neste Programa, foi a aquisição de propriedades privadas, não só por negociação particular, como também por via expropriativa, permitindo ao Estado e às autarquias locais uma intervenção eficaz em bens públicos[271].

Quanto à política pública desenvolvida para estes itinerários, defendeu-se uma ideia minimalista, que passou pela construção de espaços de acolhimento e de interpretação do património visitado, aos quais designou de centros interpretativos. Em outros casos, "manteve-se a perspetiva 'imaterial' de valorizar os testemunhos", através da simples visita (IPPAR, 1997, p. 103).

Com base no princípio da cooperação, desenvolvido em matéria de políticas públicas no setor do património cultural, a Igreja católica foi um parceiro importante, dado o vasto património cultural que àquela pertence e a crescente necessidade de intervenção de que muito dele carece. Esta ação coincide com o despoletar ao nível internacional para o património religioso suscitado pela UNESCO e no embrião de um segmento do turismo com interesse nesta tipologia patrimonial, o turismo religioso.

A recuperação do património cultural evidenciava-se nas tomadas de decisão governativas, no período compreendido entre 1996 e 1998, o IPPAR estabeleceu com a Igreja católica, 38 protocolos e com municípios 50 protocolos, todos direcionados para a recuperação de património imóvel (IPPAR, 1997, p. 105).

---

[270] Cf obra citada, esta política de salvaguarda vai ao encontro do que defende Lacroix, quando associa a palavra a Responsabilidade, a mobilização pela manutenção, do espaço local ao global.

[271] Só a posse de terrenos constituía uma condição essencial para a concretização da salvaguarda dos sítios arqueológicos dada a sua vulnerabilidade.

Quanto à vertente da valorização, o protocolo foi estabelecido com o Fundo do Turismo, cujo objetivo era o desenvolvimento do turismo cultural. Ainda na vertente da promoção e divulgação turística e da imagem de Portugal no estrangeiro, em matéria de património cultural, foi estabelecido protocolo com o Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP).

Destacam-se neste período, em sede de políticas de cooperação, o Protocolo de Cooperação Patrimonial entre IPPAR e a Associação de Municípios Portugueses com Centro Histórico e a União das Misericórdias Portuguesas, cuja atividade incidiu, sobretudo, no apoio técnico e na produção de instrumentos de planeamento territorial, designadamente os planos de salvaguarda.

Por último, resta destacar que ao nível do financiamento para a recuperação e valorização do património cultural, o IPPAR contava sobretudo com uma fatia do Orçamento de Estado, com financiamento concedido pelo FEDER, tendo ainda outras fontes, como o caso do Fundo do Turismo e de protocolos estabelecidos com as autarquias em que estas, por via dos seus orçamentos próprios, comparticipavam nas intervenções do património.[272]

O XIV Governo Constitucional[273] tomou posse a 25 de outubro de 1999 e cessou funções a 6 de abril de 2002, decorrente da demissão do Primeiro-Ministro. O Programa de Governo apresentado, em relação à cultura, teve o seu foco na internacionalização. Para atingir esse objetivo propõe, a "redefinição das articulações institucionais responsáveis pela política do sector", assente na sua nova aposta na ciência e na cultura e cujo suporte são, os valores de cidadania - consolidação, aprofundamento e inovação, conforme estabelece no Programa do Governo.

Em matéria de política para o património cultural, propõem-se na defesa e valorização do património cultural e na manutenção de uma política de descentralização para o setor. Estabelece um modelo de gestão integrada e propõe-se criar um plano nacional de inventário do património cultural.

No seu programa fica definida a elaboração de uma nova Lei de Bases do Património Cultural.[274]

[272] (IPPAR, 1997, p. 115), entre 1995 e 1998 houve uma duplicação de investimento publico na recuperação de património edificado, cuja fonte principal foi o Orçamento de Estado, mas que teve também contributo de fundos comunitários, no caso FEDER.

[273] Governo chefiado por António Guterres e constituído com base no resultado das eleições de 10 de outubro de 1999, sendo Ministro da Cultura Augusto Santos Silva.

[274] Esta Lei vem a ser aprovada em 8 de setembro de 2001, dando lugar à Lei nº107/2001, ou Lei que "Estabelece as bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural".

A política para o património cultural mantém-se assente no princípio da descentralização, propondo-se a criação de uma "magna carta da descentralização cultural", onde sejam consagradas as ambições comuns e as modalidades de cooperação entre Estado e as autarquias[275].

Pela primeira vez, propõe-se a criação de um programa específico de apoio às diversas modalidades de "cultura popular", isto é, dá-se relevância ao património imaterial não suscetível de ser materializado em bens móveis e imóveis com interesse cultural, demonstrando uma ampliação do conceito de património cultural. E, no seguimento do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES)[276], no qual o turismo aparece como um setor económico fortemente dinamizador da atividade económica local, conforme acima exposto. Entendemos que as manifestações da cultura popular potenciam esse objetivo governativo.

Destacando-se no Programa do Governo o princípio da articulação interministerial, no sentido de robustecer a transversalidade entre património cultural, agora alargado à educação, economia, formação e ação cultural ao nível externo. Quanto à economia demonstra, mais uma vez, ir ao encontro da relação entre cultura e turismo no PNDES.

Ao nível da política para o património cultural, conduzida sobretudo pelo IPPAR, definem-se um conjunto de objetivos para o período compreendido entre 2000/2006 (IPPAR, 2000), numa perspetiva de intervenção global e integrada. Este objetivo só seria possível de concretizar através de um conceito alargado de património cultural, onde se incluía o enquadramento urbanístico e paisagístico. Seria através da criação de zonas tampão e de planos de salvaguarda para as áreas envolventes dos imóveis classificados que se concretizaria a intervenção integrada. Sendo definidas estratégias de promoção e de gestão das áreas envolventes a bens culturais. Além disse, fazia parte da política para o património cultural o reforço do princípio da contratualização, evolvendo a comunidade científica e, privilegiando ações conjuntas com os municípios em domínios como a salvaguarda, gestão. Propondo ainda consolidar as relações com a Igreja católica visando a recuperação e valorização do património religioso àquela pertencente. No seguimento do Programa do Governo, estabelecia-se ainda uma necessidade de estreitar a relação entre património cultural, ordenamento do território, ambiente, turismo e coesão territorial.

[275] Segundo (Arnaud, 1981), a descentralização do poder não conduz necessariamente a dificuldades ou ineficácia dos Estados. Pelo contrário, esta descentralização poderá proporcionar um auxílio na gestão de realidades cada vez mais complexas, permitindo aos governos delegar e até aliviar o «peso» das suas responsabilidades, verificando-se assim uma transformação em curso do papel normativo do Estado.

[276] Conselho Económico e Social (1999). Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social -PNDES *in* https://ces.pt/wp-content/uploads/2021/12/1999-parecer2.pdf.

Quanto ao turismo, em particular, era entendido como um elemento estratégico, para "melhorar o aproveitamento dos recursos culturais (...)". O aproveitamento do património cultural como recurso turístico, seria conseguido através do princípio da contratualização com instituições e entidades da área do turismo, visando a obtenção de financiamento para a recuperação de património cultural potenciador do ponto de vista turístico. Para esse efeito definiu "prosseguir com a Política de Resgate", que consistia na reabilitação e intervenção do património cultural, aquisição de bens culturais com vista à sua recuperação integral; e expropriação de terrenos no quadro das políticas de valorização dos sítios arqueológicos[277]. Após a recuperação dos bens culturais, criar-se-iam "redes de circuitos turístico-culturais", entre eles. Caberia ao turismo, em aliança com o património cultural a sua divulgação, melhor dizendo, o turismo seria a entidade promotora do património cultural através da sua ligação aos operadores turísticos.

Na verdade, pela nossa interpretação, os objetivos definidos pelo Programa do Governo e a entidade que tinha a cargo encetar essa política (IPPAR), entra-se no século XXI com uma aliança reforçada entre a política para o património cultural e outras políticas públicas, em especial com o setor do turismo.

O novo milénio revela que as políticas públicas culturais para o setor do património cultural em Portugal se alinham com as orientações dirigidas aos Estados por parte das instituições internacionais. Não só da União Europeia, mas do Conselho da Europa e da UNESCO, principalmente no âmbito da articulação entre diferentes setores do Estado e a distribuição vertical de competências. Ao nível da legislação interna, pelo menos nesta articulação de políticas, avançou-se no cumprimento da Constituição e da lei.

Evidencia-se neste período a preocupação com o designado "Património de Cister", que mereceu importância ao nível das políticas públicas para o setor do património cultural após a realização de um colóquio de cariz científico e que levou à assinatura, em 1998, da Carta de Alcobaça (IPPAR, 2000, pp. 99-100). O levantamento do património cultural cisterciense foi possível, mais uma vez, com o recurso ao Fundo de Turismo.

Foi, por isso, celebrado um protocolo intitulado "Itinerários do Património Cisterciense", entre o IPPAR (Ministério da Cultura), o Fundo do Turismo e a Direção Geral do Turismo (Ministério da

[277] No que diz respeito ao património arqueológico a LBPC estabelecia-se a obrigação de se criar legislação de desenvolvimento para esta tipologia de património cultural. Ficando incumbida a entidade competente na gestão, conservação e valorização do património cultural de proceder à elaboração de um plano especial do ordenamento do território (art. 75º), o que se veio a concretizar através do Decreto-Lei nº 131/02, de 11 de maio.

Economia), cujos objetivos eram, a criação de ações de valorização com vista à sua inserção no turismo cultural. Para implementar este projeto foi criada uma estrutura autónoma cujo funcionamento mantém-se no interior do IPPAR.

O XV Governo Constitucional[278], tomou posse a 6 de abril de 2002, apenas concretizou dois anos do seu programa que tinha como metas e princípios para o património cultural:

> afirmar o conceito transversal de "herança cultural", capaz de enformar todo o apoio do Estado à Cultura;
>
> considerar o património integrado e vivo, não limitado aos monumentos, mas englobando conjuntos urbanos e rurais e edifícios que adquiriram com o tempo significado cultural para a população, sem esquecer as próprias actividades que os animam, lhes dão vida e deles são complementares;
>
> proceder ao levantamento rigoroso das necessidades de intervenção no património construído e concluir o inventário do património móvel nacional;
>
> associar mais intensamente as instituições relevantes e os Portugueses em geral à identificação, guarda e protecção do património;
>
> recuperar imóveis desafectados destinando-os a fins públicos;
>
> actuar vigorosamente contra o roubo e tráfico ilícito de obras de arte e outros bens culturais nos termos das Convenções Internacionais aplicáveis. (Governo, 2022, pp. 131-132)

De resto, ao nível de competências do IPPAR, mantém-se a política, cujos objetivos traçados desde a criação do Ministério da Cultura, em 1995, se prolongaria até ao ano de 2006.

Do ponto de vista normativo, não ocorreu qualquer iniciativa legislativa do Governo que implementasse os objetivos traçados no seu Programa de Governo em matéria de património cultural, com exceção da aprovação do Decreto-Lei nº 131/2002, de 11 de maio que visava em específico o património arqueológico.

Destaca-se neste Governo Constitucional a referência ao Turismo Cultural, ao aproveitamento do património cultural para fins turísticos. Determina-se a importância de associar a economia à cultura,

[278] Governo chefiado Por José Manuel Durão Barroso, e constituído pelo Partido Social Democrata e pelo Partido Popular na sequência dos resultados das eleições de 17 de março de 2002. Terminou o seu mandato em 17 de julho de 2004, devido à demissão do Primeiro-Ministro. Foi Ministro da Cultura, Pedro Roseta.

com o enfoque no património cultural e, alarga-se a perspetiva de criar itinerários culturais, numa perspetiva de rotas temáticas, sem qualquer referência ao Caminho de Santiago.

Sucede-lhe o XVI Governo Constitucional[279], que tomou posse a 17 de julho de 2004, com a duração de um ano. Em matéria de política para o património cultural, espelhava-se no Programa de Governo a primazia pela "protecção, salvaguarda e valorização do património arquitectónico", defendendo-se a "arquitectura como passado, presente e futuro" e do património arqueológico, aproximando-os dos cidadãos e abrindo-os ao país e ao mundo. Além disso, persistia-se com a necessidade de "prosseguir o inventário do património móvel e a respectiva informatização" (Governo, 2004, pp. 180-181).

Outra das preocupações do Governo foi a de articular a política do Ministério da Cultura com a política do Turismo, Ambiente e Ordenamento do Território, através da criação de oferta de Turismo Cultural.

Eram definidos os seguintes objetivos a prosseguir pelo Governo:

> aumentar a taxa de execução do Programa Operacional da Cultura (POC); regulamentar a Lei de Bases do Património Cultural Português, (aprovada, ainda, na vigência do XIV Governo Constitucional); proceder ao levantamento rigoroso das necessidades de intervenção no património construído e concluir o inventário do património móvel nacional; associar mais intensamente as instituições relevantes e os Portugueses em geral à identificação, guarda e protecção do património; dar prioridade e planear as intervenções de conservação e restauro do Património Histórico e Artístico Nacional e, no espaço da CPLP, articulando as várias instituições nacionais que se dedicam a esta actividade; dar formação de base e qualificação de mão-de-obra e de técnicos especializados para intervirem nesta Campanha; elaborar programas de celebrações iminentes de efemérides, com grande potencial de atracção de turismo, como sejam os Quinhentos Anos da Chegada ao Ceilão, a reconstituição do Périplo de São Francisco Xavier ou os Duzentos Anos da Abertura de Portos no Brasil; definir o mandato negocial para os iminentes trabalhos de elaboração, no seio da UNESCO, de uma convenção relativa à Protecção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; garantir a

[279] O Governo era chefiado por Pedro Santana Lopes, formado com base na maioria parlamentar constituída pelo Partido Social-Democrata e pelo Partido Popular. Cessou funções em 12 de março de 2005 por dissolução da Assembleia da República pelo Presidente da República Jorge Sampaio. A Ministra da Cultura era Maria João Bustorff.

> participação activa, incluindo a auscultação à sociedade civil, na negociação dos novos Programas europeus de apoio ao sector audiovisual e cultural (programas de 3ª geração), aprovados muito recentemente pela União Europeia; sensibilizar e formar os agentes activos nos sectores culturais para um melhor aproveitamento das fontes de financiamento europeu, até agora quase ignoradas, tanto no caso MEDIA, como no caso Cultura 2000. (Governo, 2004, pp. 184-185).

No seguimento de eleições legislativas de 20 de fevereiro de 2005, toma posse o XVII Governo Constitucional[280], em 12 de março desse mesmo ano. Este Governo concederá prioridade à regulamentação do quadro jurídico global sobre o património cultural, aprovado pela Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, e à promoção da gestão integrada do património, sob o comando do Ministério da Cultura. Pretende dar um novo impulso aos programas de valorização dos conjuntos monásticos, monumentos e sítios arqueológicos, assim como às modalidades de gestão que envolvem parcerias entre o IPPAR e agentes públicos e privados, mediante contratos-programa e com criação de emprego local.

Define a importância de Portugal ter voz ativa ao nível das organizações e atividades internacionais no âmbito da cultura, designadamente no contexto da União Europeia, do Conselho da Europa e da UNESCO.

Defende uma política nacional de turismo, apoiada em cinco vetores de intervenção estratégica, traçando dois objetivos de curto prazo. Passando pela definição de uma Lei de Bases do Turismo, que consagre as linhas orientadoras e a estratégia de uma política nacional de turismo, estruture os produtos que poderão introduzir elementos diferenciadores da sua oferta (turismo cultural, turismo rural, turismo de natureza, turismo de saúde, rotas de vinhos, gastronomia, turismo equestre, fluvial, entre outros). A política para o turismo exige uma visão e uma estratégia nacionais, capazes de integrar de forma coerente a atividade turística na sua diversidade e diferença, através, nomeadamente, de políticas regionais fortes. Defende-se, ainda uma política nacional de turismo articulada com outros setores, nomeadamente o ordenamento do território, o ambiente, a cultura, o desporto, as infra-estruturas e o transporte aéreo. Ao nível da cultura entendemos que há uma relação de equivalência, uma vez que a política para o património cultural também define o turismo como elemento estratégico ao património cultural enquanto recurso.

[280] Governo chefiado por José Sócrates, disponde de apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista, concluiu a legislatura até ao final. Sendo Ministro da Cultura deste Governo José António Pinto Ribeiro.

Na política nacional de turismo destaca-se, como vetor, a estimulação de uma nova dinâmica de intervenção por parte das Regiões de Turismo, com definição de um novo enquadramento legal que tenha em conta as alterações entretanto ocorridas e a criação das novas estruturas de associativismo municipal. É ainda proposta a intensificação de parcerias diretas com as empresas de turismo a nível nacional, regional e local e o reforço das relações institucionais e de colaboração com a Confederação do Turismo de Portugal e com todas as associações sectoriais, nacionais e regionais.

Apesar de se traçar uma política nacional para o turismo, este mantém-se inserido no Ministério da Economia e lá permanecerá. Contudo, esta nova perspetiva para o setor turístico vai ao encontro das políticas culturais, onde se insere o património cultural, traçando-se daqui em diante uma transversalidade de políticas e uma coerência de estratégia e de cooperação.

Em 27 de outubro de 2006 é aprovada a nova Lei Orgânica do Ministério da Cultura, assente no princípio da modernização da Administração Pública prevista no Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE) e aprovada em Conselho de Ministros. Esta restruturação tem efeitos evidentes em matéria de política cultural, uma vez que leva à concentração dos órgãos de natureza consultiva no Conselho Nacional de Cultura; à criação de um organismo que concentra as competências nas áreas do planeamento, estratégica, avaliação e relações internacionais, dispersas entre a Secretaria-Geral e o Gabinete de Relações Culturais Internacionais; à reorganização dos serviços desconcentrados do Ministério da Cultura, concentrando nas Direções Regionais as competências das diversas direções e serviços regionais dos organismos do ministério, incluindo a criação da Direção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo; à concentração, num novo organismo, das atribuições de gestão e salvaguarda do património arquitetónico e arqueológico; à concentração num novo organismo das atribuições de gestão, valorização e conservação do património móvel, assumindo igualmente competências relativamente ao património imaterial. Quanto ao Ministério da Cultura, este mantém como "(..) missão a definição e execução de uma política global e coordenada na área da cultura e domínios com ela relacionados, designadamente na salvaguarda e valorização do património cultural, (.....) e na internacionalização da cultura portuguesa" (art. 1°, do Decreto-Lei n° 215/2006, de 27 de outubro).

As suas atribuições, em matéria de património cultural são, entre outras:

> Salvaguardar e promover o património cultural imóvel, móvel e imaterial, promovendo a sua classificação e inventariação; Valorizar o património arqueológico e arquitectónico; Valorizar os testemunhos que, independentemente do suporte, tenham importância etnográfica ou antropológica com significado para a identidade e memória colectivas;

> Qualificar as redes de equipamentos culturais, promovendo a correcção de assimetrias regionais; Promover a transversalidade da cultura através de parcerias visando uma mais efectiva integração das políticas sectoriais; Promover a internacionalização da cultura portuguesa" (art. 2º, Lei Orgânica do Ministério da Cultura).

É criado o Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico, abreviado, IGESPAR, IP, enquanto instituto público que fica sob a administração indireta do Estado (art. 5º). As Direções Regionais, consideradas serviços periféricos do Estado, tinham entre outras missões:

> Propor ao IGESPAR, I. P., o plano regional de intervenções prioritárias em matéria de estudo e salvaguarda do património arquitectónico e arqueológico bem como os programas e projectos anuais e plurianuais da sua conservação, restauro e valorização, assegurando a respectiva promoção e execução; Gerir os monumentos e sítios que lhe forem afectos e assegurar as condições para a sua fruição pelo público; Apoiar a inventariação de manifestações culturais tradicionais imateriais, individuais e colectivas, nomeadamente através do seu registo videográfico, fonográfico e fotográfico" (art. 18º).

Este Instituto, sob a administração indireta do Estado, tinha, entre outras, as seguintes atribuições: "a gestão, a salvaguarda, a conservação e a valorização dos bens que, pelo seu interesse histórico, artístico, paisagístico, científico, social e técnico, integrem o património cultural arquitectónico e arqueológico classificado do País", através de propostas de classificação e de inventariação quanto à categoria de interesse nacional e de interesse público. É, ainda, da sua competência, em coordenação com as respetivas Direções Regionais, a gestão e valorização do património cultural arquitetónico e arqueológico que lhe esteja afeto. Assim como, promover a inventariação sistemática e atualizada dos bens que integram o património cultural na respetiva área de atuação; assegurar o registo patrimonial de classificação e o registo patrimonial de inventário dos bens culturais objeto de proteção legal. Ao nível das políticas culturais para este setor, competia ainda ao IGESPAR, IP, "dar cumprimento às normas da Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural e demais legislação complementar, no âmbito do património cultural arquitectónico e arqueológico" (art. 21º).

Através da nova orgânica do Ministério da Cultura, é criado o Conselho Nacional de Cultura[281], órgão consultivo do Ministério da Cultura.

Em matéria de economia, e no setor do turismo, é aprovado pelo Governo o Plano Estratégico Nacional do Turismo, que foi objeto de desenvolvimento no Capítulo IV, e em que se definem cinco eixos de intervenção - território, destinos e produtos; marcas e mercados; qualificação de recursos; distribuição e comercialização; e inovação e conhecimento. Sendo incumbido o Instituto de Turismo de Portugal, I. P., enquanto entidade pública da Administração Central, no âmbito das suas competências de promoção da valorização e sustentabilidade da atividade turística nacional, de elaborar o PENT.

Definindo-se, para o Plano Estratégico, a função de articular o turismo com outras áreas, designadamente, o ordenamento do território, o ambiente, o desenvolvimento rural, o património cultural, e ainda a de mobilizar todos os agentes do setor do turismo, quer públicos, quer privados, nacionais, regionais e locais e as populações em geral, para o desenvolvimento sustentável do turismo. Esta política para o setor do turismo, tinha em vista o seu crescimento, que só seria atingível, através da qualidade da oferta, onde se dá relevância à qualidade do património arquitetónico.

O Plano Estratégico Nacional do Turismo, enquanto documento definidor da política pública para o setor do turismo, teria de olhar para os bens culturais como um potenciador de desenvolvimento regional. Devendo, o turismo, apostar na sua promoção integrada e sustentada através da criação de rotas, itinerários e circuitos, apontando a cultura como uma "matéria-prima" que permite o desenvolvimento de circuitos turísticos (*touring*) culturais e paisagísticos.

Com vista a desenvolver os circuitos turísticos (*touring*), propõem-se criar um "produto" à qual designa de «rotas temáticas» (como por exemplo: património mundial, monumentos, sítios e paisagens

[281] Só um ano após a aprovação da orgânica, é regulado este órgão consultivo, através do Decreto Regulamentar n.º 35/2007, de 29 de março, que concretizou juridicamente o Conselho Nacional de Cultura (CNC). Este órgão, dispunha de uma estrutura que funciona em plenário e em secções especializadas. As secções especializadas do CNC, onde se inclui a "Secção do Património Arquitectónico e Arqueológico" (art. 18°, n°1 al. d)), contam com a participação de diversas entidades, serviços ou estruturas da Administração Pública e da sociedade civil, ligadas à área da cultura. Nos termos do Decreto Regulamentar que cria o CNC, este constitui-se em plenário, sendo o mesmo constituído por: o membro do governo responsável pela cultura, que preside ao plenário; por demais membros do governo com competências na área da cultura, os respetivos presidentes das secções especializadas, além de: d) Um representante do Centro Português de Fundações; e) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; f) Um representante da Associação Nacional de Freguesias; g) Um representante do Conselho Nacional de Reitores das Universidades Portuguesas; i) Um representante da Conferência Episcopal Portuguesa; j) Dez individualidades de reconhecido mérito, representativas das várias áreas da Cultura, a designar pelo membro do Governo responsável pela área da Cultura (art. 16º). Quanto à seção relativa ao património arquitetónico e arqueológico, é composta pelo Director do IGESPAR, IP; pelos Subdirectores do IGESPAR, IP e pelos Directores Regionais da Cultura (art. 22, nº 1). Além destes elementos, ainda fazem parte desta seção especializada, os seguintes elementos: "d) Um representante do Ministério das Finanças e Administração Pública; e) Um representante do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional; f) Um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses; g) Um representante da Conferência Episcopal Portuguesa; h) Seis individualidades de reconhecido mérito no âmbito de actuação do IGESPAR, I. P." As competências desta seção especializada são de consultoria, contudo também é possível a esta seção "c) Formular propostas ou sugestões sobre quaisquer questões relativas à salvaguarda e valorização do património cultural arquitectónico e arqueológico" (art. 22°, n°2). Não há conhecimento que tenha feito alguma proposta quanto aos Caminho de Santiago no território nacional.

culturais, rotas religiosas desenvolvidas em torno de Fátima ou relacionadas com património monumental classificado, como Santarém). No âmbito do produto circuito turístico (*touring*), devem promover-se circuitos que aproveitem e potenciem locais com património natural, paisagístico, histórico e cultural ímpares na região[282].

Antes de concluir a legislatura, este Governo, aprova a legislação de desenvolvimento à Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, isto é, o regime jurídico de salvaguarda do património cultural imaterial (Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho), adotando as conceções de direito internacional, designadamente a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial, cuja ratificação foi feita por força do Decreto do Presidente da República nº 28/2008, de 26 de março.

É ainda criado o Fundo de Salvaguarda do Património Cultural (Decreto-Lei nº 138/2009, de 5 de junho de 2009 e, por Resolução do Conselho de Ministros nº 70/2009, de 21 de agosto, é criado o programa de recuperação do património classificado (PRPC). Mais tarde, mas nesse mesmo ano, é aprovado o regime jurídico do procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, assim como o regime das zonas de proteção e o regime do plano de pormenor e salvaguarda, através do Decreto-Lei nº 309/09, de 23 de outubro. Com exceção do Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, que, entretanto, foi revogado, toda a restante legislação ainda hoje se encontra em vigor.

Após as eleições legislativas de 2009, mantém-se a estabilidade governativa. Este novo Governo tomou posse a 26 de outubro desse ano e propõe um Programa de continuidade na sua governação até 2013.

O XVIII Governo Constitucional[283], toma posse a 26 de outubro de 2009 e, foi de continuidade e de promessa em assegurar a transversalidade das políticas culturais, garantindo a coordenação dos ministérios e departamentos envolvidos em políticas sectoriais relevantes para a cultura. Quanto ao património cultural, o Governo propõe-se continuar a desenvolver uma

> política de preservação do Património Histórico e Cultural, como repositório da memória e instrumento de construção de identidade individual e colectiva, garantindo a valorização do Património Classificado (Governo, 2009, p. 59)

[282] Da página oficial da DGPC, sob a epígrafe "Itinerários e Inventários Temáticos", constam "Pontes Históricas do Alentejo – Um itinerário cultural"; "Itinerário Arqueológico do Alentejo e Algarve"; "Itinerários de Cister"; "Património Industrial"; "Património Industrial- Arquitectura Industrial Moderna (1925-1965); "Norte Junior Itinerários 1905-1929"; "Norte Junior – Itinerários 1930-1947"; "Jardins da Cultura". http://www.patrimoniocultural.gov.pt.

[283] Governo chefiado por José Sócrates decorrente das eleições legislativas de 27 de setembro de 2009, em que o Partido Socialista ganhou por maioria relativa, tendo cessado funções em 21 de junho de 2011. Foi Ministra da Cultura Gabriela Canavilhas.

propondo-se adotar, entre outras, as seguintes medidas no que diz respeito ao património cultural a criação do «cheque-obra» para a preservação e reabilitação do património cultural a realizar em parceria com os particulares e com as empresas de âmbito privado. Desenvolver políticas de informação aos agentes culturais para a candidatura a projetos financiados pela União Europeia. Manter o propósito das parcerias com as autarquias locais, com a Igreja católica, com fundações e associações na reabilitação do património cultural, manifestando o propósito da reutilização de saberes e ofícios tradicionais e em simultâneo, fazer um levantamento, tratamento e divulgação do património imaterial português e da língua portuguesa. Além disso, propõem-se,

> Reavaliação dos modelos de gestão dos museus e palácios, envolvendo os cidadãos, as comunidades e as entidades de economia social, associações e fundações, numa gestão em rede;
>
> Reforço dos meios materiais e humanos dos museus, arquivos e outros equipamentos de preservação e divulgação do Património Cultural, promovendo a tendencial cobertura territorial e a sua sustentabilidade;
>
> Promoção de parcerias que permitam a aquisição de Património Cultural de elevado valor para o País (Governo, 2009, p. 59).

A orgânica deste Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei nº 321/2009, de 11 de dezembro. Mantém o Ministério da Cultura, cuja missão no setor do património cultural, é a da "definição e execução de uma política global e coordenada na área da cultura e domínios com ela relacionados, designadamente na salvaguarda e valorização do património cultural (..)" (art. 25º). Destacam-se ainda as alterações desencadeadas no Decreto Regulamentar do Conselho Nacional de Cultura devido à constituição de novas secções especializadas através do Despachos nºs 3253/2010 e 3254/2010, ambos de 11 de fevereiro[284], para se adequar às evoluções ocorridas, entretanto, e às alterações que irão ocorrer, sendo criada a secção especializada das artes (Despacho nº 3253/2010) e a seção de tauromaquia (Despacho nº 3254/2010).

O XVIII Governo constitucional não cumpriu a legislatura até ao final, tendo se demitido após ter sido rejeitado o seu Programa de Estabilidade e Crescimento para 2011-2014.

[284] Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 36, de 22 de fevereiro de 2010.

Após as eleições legislativas de 5 de junho de 2011, toma posse a 21 de junho desse mesmo ano, o XIX Governo Constitucional[285].

Quanto às políticas culturais destaca-se a nova lei orgânica, que extingue o Ministério da Cultura, as políticas públicas para a cultura ficaram sob a dependência do Conselho Ministros. Consequentemente o Orçamento de Estado não contemplava, em específico, nenhuma verba para este setor das políticas públicas.

No seu Programa de Governo (2011-2015), previa-se o reforço da atratividade do Turismo em articulação com outras políticas, como o ordenamento do território, o ambiente, os transportes, a saúde, o mar e a cultura, e tende a incidir mais em programas de turismo sénior, turismo para emigrantes e turismo para cidadãos com deficiências e incapacidades, turismo religioso e turismo de saúde.

No ano de 2010 o Comité de Ministros do Conselho da Europa havia adotou a resolução CM/Res (2010)53, à qual Portugal aderiu a 01/01/2011, através da assinatura do Acordo Parcial Alargado (APA), aos Itinerários Culturais do Conselho da Europa, sendo representado no Comité Diretor dos Itinerários Culturais do Conselho da Europa pela DGP. Através da assinatura deste Acordo, Portugal manifestou de forma expressa o seu interesse na cooperação, enquanto país particularmente interessado no desenvolvimento dos itinerários culturais do Conselho da Europa. Em consequência desta adesão, dos 33 Itinerários culturais do Conselho da Europa, Portugal passou a fazer parte dos seguintes: TRANSROMANICA - Itinerários do Românico do património europeu; Caminhos de peregrinação a Santiago de Compostela; ITER VITIS – Caminhos da Vinha; Rota Europeia do Património Judaico; Caminhos da Arte Rupestre Pré-Histórica; Rota Europeia das Abadias Cistercienses; Rota Europeia dos Cemitérios; Rota do legado Andaluz; Rota do Imperador Carlos V; Itinerário Europeu das Cidades termais históricas; Rede de Arte Nova; Destination Napolen.

Justifica-se a adesão ao APA[286] devido à grande aposta deste Governo no crescimento da receita através dos turistas, mas sem o aumento massificado do número de turistas. Com vista ainda a este objetivo delineado, o Governo propunha-se apostar na divulgação de Portugal através da criação da "Marca Portugal", com vista a recuperar mercados estratégicos perdidos. Promover o mercado interno nacional, seria uma prioridade. Como estratégia para atingir os objetivos, era dado maior relevo à

[285] Governo chefiado Pedro Passos Coelho, foi formado pelo Partido Social-Democrata e pelo Partido Popular decorrente das eleições de 5 de junho de 211. Tendo cessado funções a 30 de outubro de 2015.

[286] Portugal aderiu desde o seu início ao Acordo Parcial Alargado: Os Itinerários Culturais do Conselho da Europa. http://www.patrimoniocultural.gov.pt/pt/patrimonio/participacao-da-dgpc-em-organizacoes-internacionais/os-itinerarios-culturais-do-conselho-da-Europa/.

autenticidade do produto turístico nacional, e a promover parcerias entre o setor público e privado, tendo na base a história e valores partilhados.

Para além das parcerias privadas, o Governo propõe um conjunto de protocolos a estabelecer com as autarquias, fundações ou confissões religiosas a fim de elaborar, num prazo nunca superior a um ano, o mapa de prioridades de reabilitação de património classificado.

Em coordenação com vários sectores da administração pública, e em colaboração com instituições internacionais, o Governo propõem-se promover a classificação e preservação do património português espalhado pelo mundo. Sendo, ainda, seu propósito, em dois anos, ser apresentado, pelo Secretario de Estado da Cultura, o primeiro inventário-base do Património Imaterial Português.

Através do Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, dá-se a fusão do Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico, I.P., com o Instituto dos Museus e da Conservação, I.P., que levou à criação da Direção-Geral do Património Cultural. Dá-se ainda a extinção da Comissão para o Património Cultural Imaterial passando as suas atribuições a pertencerem à Direcção-Geral do Património Cultural. Esta Direção passou a fazer parte da Administração Direta do Estado (art.s 4º al. l) e 28º), assim como as respetivas Direções Regionais de Cultura, enquanto serviços periféricos (art. 4º, nº 2 al. a) a d)), a quem foram conferidas competências quanto à instrução e à decisão ao nível do procedimento de classificação.

O Conselho Nacional de Cultura passou a desempenhar um papel no domínio consultivo; enquanto órgão consultivo da Presidência do Conselho de Ministros, o que obrigou à consequente alteração da sua regulamentação. No âmbito desta nova orgânica, a Presidência do Conselho de Ministros passa a ter como atribuições "a definição de políticas de desenvolvimento cultural, de defesa (...) do património cultural (...)" (art. 2º al. f)). Para além disso, passa a ser da competência da Presidência do Conselho de Ministros a "concepção, execução e coordenação das políticas públicas", entre outras na área da Cultura (art.s 3º e 5º al. b) e 22º). A cultura é agora integrada na Administração Direta do Estado. E, alguns dos seus organismos, passam para a Administração Indireta do Estado, criaram-se serviços integrados nos serviços empresariais do Estado.

Em 25 de maio de 2012, é aprovado o Decreto-Lei nº 115/2012, que estabelece as competências da então criada Direção Geral do Património Cultural. Nos termos da sua orgânica, e no que diz respeito ao património cultural, esta sucede em algumas das atribuições cometidas ao extinto IGESPAR, I. P. É missão da DGPC, "assegurar a gestão, salvaguarda, valorização, conservação e restauro dos bens que

integrem o património cultural imóvel, móvel e imaterial do País" (art. 2º). Para esse efeito a DGPC passa a ter as competências que eram cometidas ao extinto IGESPAR, IP.

Em matéria de política para o património cultural é dada primazia à proteção do património imaterial. Para o efeito, procede-se à alteração do Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, que estabeleceu o regime jurídico da salvaguarda do património imaterial, criando o "Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial". Este regime de proteção legal materializou-se na criação de uma base de dados, que permitia a realização do procedimento de inventário desta tipologia de património. Todo o sistema assentava nas tecnologias de informação que permita o acesso público à base de dados configurada, estando operacionalizada desde o ano de 2011, cabendo ao então Instituto dos Museus e da Conservação, IP a sua coordenação, assim como a iniciativa no âmbito de salvaguardar do património imaterial.

A revisão operada no Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, através do Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto, não se limitou a adequar do ponto de vista das competências em matéria de salvaguarda do património imaterial. O legislador aproveitou a alteração legislativa para esclarecer conceitos e princípios e mecanismos jurídicos de acordo com as orientações do Direito Internacional em matéria de património imaterial. A definição jurídica de património imaterial articulou o art. 91º nº1 da LBPC com a Convenção da UNESCO e a Convenção de Faro, já tratadas no Capítulo II. Como é o caso da definição de testemunho "etnográfico" e "testemunho antropológico".

Além disso, em matéria de património imaterial, esclarece a obrigatoriedade da participação das populações e o seu envolvimento ativo e efetivo enquanto sujeitos que detém esse património intangível. Por último, determina o carácter obrigatório do registo no «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial» antes de uma eventual candidatura à Lista Representativa do Património Cultural Imaterial da Humanidade.

Esta nova regulamentação para o património imaterial cria, ainda, a medida cautelar urgente, quando se afigura possível perecimento desse património cultural e, é declarada através do "registo de salvaguarda urgente", o que permitirá a sua inclusão na «Lista do Património Cultural Imaterial que necessita de Salvaguarda Urgente», à semelhança do que acontece no seio da UNESCO como forma de acautelar bens inscritos que estão na iminência de ocorrer o desaparecimento o que determinaria uma perda irrecuperável para a Humanidade.

Do ponto de vista dos princípios jurídicos inerentes à salvaguarda deste património cultural, salienta-se a relação entre a diversidade deste património com a preservação da memória coletiva mais

ou menos alargada. Dá-se ainda um papel de relevo às autarquias locais, quer no apoio da manutenção das tradições, quer na sua identificação, quer ao nível de salvaguarda. Subsidiariamente, dá-se um papel ativo na proteção legal deste património às Direções Regionais de Cultura, devido à relação de proximidade privilegiada com as comunidades.

Dada a especificidade deste património cultural, definiu-se um novo regime legal de proteção para o património cultural, o «Inventário Nacional do Património Cultural Imaterial". Sendo ainda alargado este regime de proteção integrada, ao património cultural móvel e imóvel que esteja associado ao património cultural imaterial, funcionando o inventário como metodologia para a identificação, estudo e documentação de uma manifestação cultural que deva ser protegia enquanto património cultural imaterial.

Quanto à sua divulgação, por se tratar de património "vivo" e vivido pelas comunidades, cabe a mesma à Direção Geral das Artes em articulação com a Direção Geral do Património Cultural[287]. Pugna-se ainda pela necessidade do consentimento das comunidades que se constituem detentoras das manifestações culturais, para efeito de registo e privilegia-se o seu papel ativo no procedimento com vista à identificação, estudo e documentação de uma manifestação do património cultural imaterial (art. 6º, nº 2), sendo motivo de arquivamento do procedimento a omissão desse consentimento (art. 6º, nº 2 e 9 al. b)).

É, ainda, no XIX Governo Constitucional que se revê o regime jurídico do património móvel através da aprovação do Decreto-Lei nº 148/2015, de 4 de agosto, permitindo clarificar o procedimento de classificação e de inventariação deste tipo de bens culturais e ainda estabelecer os termos da sua movimentação internacional. Foi estabelecido um regime penal específico para atos que afetem estes bens culturais que integram o património cultural português, aplicando-se igualmente o regime penal a bens que, não integrando o património cultural português, devam ser protegidos pelo direito português por força do princípio da reciprocidade.

Após as eleições legislativas de 4 de outubro de 2015, toma posse a 30 de outubro o XX Governo Constitucional[288]. Porém, o seu Programa de Governo não é aprovado, e após sofrer quatro moções de censura é exonerado, governando 27 dias sem Programa. Em matéria de política pública para a cultura,

[287] Ambos integrados no Ministério da Cultura.

[288] Governo chefiado por Pedro Passos Coelho, foi formado com base nos resultados das eleições em que a Coligação Portugal à Frente, (entre Partido Social-Democrata e Partido Popular), teve a maioria relativa.

a palavra-chave proposta no seu programa era "Dimensão Transversal da Cultura", atribuindo-se especial prioridade às seguintes dimensões de intervenção:

> Cultura e educação - através do desenvolvimento de programas integrados em todos os níveis de ensino;
>
> Cultura e economia - reconhecendo a importância do setor criativo como elemento diferenciador na economia global na criação de empregos e de riqueza;
>
> Cultura e turismo - potenciando as condições de fruição do património cultural edificado, paisagístico, móvel e imaterial;
>
> Cultura e territórios de baixa densidade - valorizando a proteção do património e a atividade artística nestas regiões do País – promovendo a aproximação às populações, através da inserção em redes nacionais e internacionais;
>
> Cultura e internacionalização - por via do estímulo ao desenvolvimento de iniciativas de internacionalização das artes performativas e das artes visuais, da literatura e edições portuguesas, assim como da estratégia de internacionalização do cinema e do audiovisual português;
>
> Cultura e cidadania – como veículo de promoção dos direitos humanos, da inclusão social e da integração das comunidades, concretizada em iniciativas impulsionadoras da diversidade cultural (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, pp. 22-23).

A cultura passa a ter relação com todas as políticas governativas. Numa relação de equivalência, o Governo de Passos Coelho apresentava a cultura como, "identidade e património comum", sendo os museus e o património cultural, elementos para a defesa e afirmação da identidade portuguesa, numa relação de implicação. Estes elementos também teriam importância por serem "potencial para o desenvolvimento económico e social e para a nossa projeção no mundo." Para o efeito, propunha-se levar a cabo um conjunto de tarefas para concretizar os objetivos enunciados:

> A defesa das várias formas de manifestação do património móvel e imaterial e das tradições orais e da valorização dos nossos museus e da Rede Portuguesa de Museus;
>
> A defesa da paisagem cultural, urbana ou natural;
>
> A maior articulação entre Administração Central e autarquias, com vista à melhoria de procedimentos urbanísticos e de salvaguarda do património;

A sistematização do trabalho de preservação e promoção do património cultural edificado, móvel e imaterial, em especial dos patrimónios cristão, judaico, islâmico e do património arqueológico;

A melhoria do conhecimento da nossa história militar, através de um mapeamento atualizado do património militar em Portugal e do património português ou de influência portuguesa no mundo e de uma estratégia para a sua preservação e valorização. (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, p. 23).

Propunha-se, ainda, criar uma definição de um ponto de contacto para o investimento na cultura, abrangendo as candidaturas internacionais, o restauro e a requalificação de património classificado, e propunha-se acabar com o excesso de burocracia, em articulação com as autarquias locais, entre outras, na formação profissional especializada; na criação de estratégias com vista à expansão e consolidação como grande museu nacional e europeu, do Museu Nacional de Arte Antiga e à exposição permanente do conjunto de Jóias e Pratas da Coroa no Palácio Nacional da Ajuda, com vista à concretização da fruição cultural.

Após a queda, prematura, do XX Governo Constitucional, sem que o seu Programa de Governo fosse aprovado, é chamado a formar Governo, António Costa. Com a tomada de posse do XXI Governo Constitucional[289], cujo mandato se inicia em 26 de novembro de 2015, é aprovado o Programa de Governo, que na sua essência, pretendia quebrar com as políticas de "austeridade" implementadas pelos dois últimos Governos.

No seu preambulo, quanto à política pública para a cultura, o Governo manifesta intenção em relançar o investimento "devolvendo ao país uma visão de futuro na economia global do século XXI". Para esse efeito pretende, que se reflita nos sucessivos Orçamentos de Estado, um maior investimento nas políticas públicas, com vista a "melhorar a capacidade de o Estado garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade". O que se traduzirá numa maior dotação orçamental para o recreado Ministério da Cultura. No nosso entendimento, o Governo giza uma política pública de criação de bem-estar social, não só limitado à habitação e emprego, mas ao lazer. Para o efeito propõe-se: "desenvolver sustentadamente o turismo de natureza e as atividades ao ar livre, mapeando os percursos visitáveis de

[289] Governo formado com base nas eleições legislativas de 4 de outubro de 2015. Este Governo designado de "Geringonça", por ser constituído pelo Partido Socialista com maioria relativa, com o apoio Bloco de Esquerda; Partido Comunista Português e Partido Ecologista "os Verdes". Este Governo cessou funções em 25 de outubro de 2019, tendo levado a legislatura até ao fim. Foi Ministra da Cultura Graça Fonseca.

parques e reservas naturais, os percursos pedestres e cicláveis de longo curso e os desportos de natureza", associando a sua política pública de bem-estar e qualidade de vida, às atividades de natureza.

Insiste na valorização do território, propondo-se a um correto ordenamento do território de forma a permitir a coesão territorial, dentro de um quadro de sustentabilidade que garanta a salvaguarda dos valores naturais e a qualidade ambiental, rural e urbano. A estratégia do desenvolvimento territorial é preconizada por via do desenvolvimento local e das iniciativas locais. O Governo admite reforçar o papel e a autonomia das autarquias em matéria de desenvolvimento local e de ordenamento do território, reforçando os instrumentos "de concertação, consulta e audição dos municípios face às implicações locais dos programas da Administração Central e o reforço da autonomia dos municípios em sede de elaboração dos planos de urbanização e de pormenor". Para além disso, propõe:

> reforçar a abrangência, capacidade estratégica, representatividade territorial e meios de financiamento dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento de base local; criar incentivos à inovação social e à animação territorial; contrariar o não-surgimento espontâneo de iniciativa e auto-organização local, mediante a capacitação dos agentes locais e a criação de apoios a este tipo de iniciativas. (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, p. 164)

Destacam-se as políticas culturais como prioridade das políticas públicas. Nesta matéria, o Governo, propõe-se incentivar a criatividade para a inovação, sendo cometido ao Estado o papel de garantir condições para a criatividade, remetendo para "as estruturas que a acolhem e difundem" o papel de estímulo e de despertar para a curiosidade com vista a promoverem a cidadania. Entende-se que o objetivo preconizado com o investimento a fazer na cultura seria, para conceber "uma população culturalmente enriquecida e participativa" e permitiria "recrutamento de trabalho e empreendedorismo qualificados"; "valorização cultural das atividades produtivas", assim como, "mercado de referência para bens e serviços de qualidade. "

Ainda dentro da política cultural o Governo não só se propõe, maior financiamento para este setor público, como também, promover pela democratização da cultura. Para o efeito consigna, nesta área, uma reestruturação através de novos modelos orgânicos "flexíveis e eficazes", por forma, a que se ajustem à especificidade dos seus objetivos, através de "desconcentrar as competências de tutela patrimonial e de apoio à criação; estimular o trabalho em rede entre Administração Central e Local e entre os agentes públicos e a sociedade civil; e redefinir as regras e procedimentos de concessão de apoios." O Ministério da Cultura passa a ter um papel de "parceiro dinamizador do esforço coletivo" e

ainda "interlocutor credível dos produtores e criadores". Paralelamente propõe-se "implantação de mecanismos de gestão integrada dos recursos financeiros das demais áreas governativas com incidência no setor e a otimização do uso dos fundos comunitários disponíveis para este efeito" e preconiza a criação de uma estratégia e afirmação do serviço público de *média* como instrumento privilegiado da política cultural, bem como o recurso alargado às novas tecnologias de informação que potenciam um acesso amplo ao património e à criação. Através desta estratégia política, o Governo pretende atingir a democratização cultural e fomentar a criação cultural.

Ao nível internacional, o Governo propõe-se pré-definir uma estratégia de promoção internacional da cultura portuguesa, com vista a reforçar a imagem externa de Portugal enquanto país, dinâmico, criativo e com riqueza patrimonial. Alargando, deste modo, a sua oferta turística através da implementação de uma marca "Portugal", e a sua promoção e divulgação junto de produtores e consumidores.

Com vista à definição desta estratégica, o Governo defende um trabalho transversal e em rede entre a Administração Central e local. Cabendo ao reestabelecido Ministério da Cultura fazer a ponte entre as diferentes tutelas e promover esse trabalho em rede, reforçando as suas iniciativas e capacidades, entre outras, através das seguintes medidas:

> Reforçar os polos de decisão regionais, fomentando políticas culturais de proximidade integradas numa estratégia transversal de desenvolvimento regional;
>
> Transferir para o nível de decisão regional competências de tutela patrimonial e de apoio à criação de âmbito territorial local;
>
> Reforçar a articulação e melhor operacionalização das linhas de financiamento e apoios à cultura, nomeadamente estabelecendo fundos interministeriais que permitam articular os investimentos de incidência cultural dos vários ministérios e criar mecanismos transparentes de cofinanciamento de projetos culturais entre Administração Central, Regional e Local e promotores e produtores privados; (...)
>
> Definir novos modelos institucionais e de funcionamento para a gestão cultural e de produção artística do Estado, que garantam a flexibilidade e a operacionalidade indispensáveis à prossecução da sua missão específica e a sua necessidade de definição programática a médio e longo prazo, eliminando excessos formais organizativos e de procedimentos que dificultam a ação e o apoio à iniciativa cultural (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, p. 199).

O Governo propõe, ainda, criar políticas no setor cultural, que visem "Educar para uma cultura mais participada". Para a concretização deste objetivo, define políticas para "preservar, valorizar e divulgar o património material e imaterial". Nesta visão do Governo, o património material e imaterial era definido como um componente muito relevante da identidade cultural e social do país e como "factor de enriquecimento das relações entre Portugal e os países onde ele se encontra; e como elemento rico e diferenciador para a atratividade das regiões e para o desenvolvimento do turismo". Neste sentido, define a intenção de promover uma maior valorização económica da atividade cultural e artística e lançar um programa de investimento para a recuperação do património histórico, criando um conjunto de medidas:

> Revitalizar as redes patrimoniais, como a rede de Mosteiros Portugueses Património da Humanidade, a Rota do Património Mundial ou a Rota das Catedrais;
>
> Revitalizar a Rede Portuguesa de Museus com vista à valorização e qualificação crescentes dos museus portugueses, dos seus profissionais e dos serviços que prestam ao público;
>
> Consolidar a oferta pública de museus e flexibilizar os seus modelos de gestão;
>
> Promover o inventário do património cultural imaterial em Portugal e do património imaterial português existente no mundo; (...)
>
> Permitir que certos «equipamentos culturais bandeira», como museus e monumentos de especial relevância, possam beneficiar de uma maior autonomia de gestão para concretização de projetos que importem mais-valias para a cultura, o património, a economia e o turismo (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, pp. 201-202);

Através do reconhecimento da importância das indústrias culturais e criativas como forma de dinamizar a atividade económica geradoras de emprego, o Governo propõe promover políticas transversais que potenciem sinergias entre setores relevantes, como o do turismo ou da construção (reabilitação, recuperação e restauro do património). Neste domínio, o Governo adotará as seguintes iniciativas:

> Lançar um programa de investimento na recuperação do património histórico, assente na mobilização de fundos comunitários e na simplificação de procedimentos para a realização das intervenções urbanísticas, visando: recuperar a herança histórica presente em todo o território nacional, (...) e, ainda, reforçar um fator de forte valorização do potencial turístico do nosso país;

Assegurar que as intervenções de recuperação e conservação do património histórico se efetue de acordo com hierarquias e prioridades com base numa efetiva monitorização do estado de conservação do mesmo;

Criar uma marca nacional para a certificação, valorização e promoção nacional e internacional das artes e ofícios tradicionais, disponibilizando ainda espaços e equipamentos para a transmissão deste conhecimento técnico e aprendizagem; valorizar a criação artística, a vida cultural e o património material e imaterial português como pilares da imagem promocional do turismo português;

Criar formas de cooperação entre os setores da cultura e do turismo para a definição das políticas de divulgação e acesso ao acervo patrimonial e museológico nacional;

Criar estímulos mais eficazes para o investimento das empresas e dos cidadãos individuais em projetos criativos e patrimoniais (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, pp. 203-204);

Na perspetiva de articulação entre o setor do turismo com o setor cultural, são propostas políticas públicas transversais, como necessárias para a mobilização dos diversos setores da cultura, reabilitação e regeneração urbanas, tendo em vista a qualificação e diferenciação da oferta e o desenvolvimento de novas áreas de negócio no setor cultural.

O Governo compromete-se a dar especial enfoque às políticas de combate à sazonalidade, dinamização do turismo interno, descentralização da procura, promoção das acessibilidades e de uma mais eficaz promoção de Portugal. Para prosseguir estes objetivos, o Governo propõe-se:

Investir num planeamento participado da atividade turística, através de um Plano Estratégico Nacional de Turismo credível e fundamentado e de Planos de Promoção Turística de base nacional e regional, com real envolvimento das empresas turísticas;

Manter e credibilizar a concentração na entidade pública responsável pela promoção, valorização e sustentabilidade da atividade turística das competências da Administração Pública relacionadas com o setor, reforçando-a como interlocutor principal das empresas e dos empresários deste domínio;

Valorizar o património natural e cultural como fator diferenciador do Destino Portugal, desenvolvendo conteúdos visitáveis e colocando-o ao serviço dos cidadãos, num contexto de colaboração efetiva entre Cultura e Turismo;

> Garantir a plena consonância entre a aplicação dos Fundos Europeus do Portugal 2020 e as prioridades estratégicas definidas para o setor do Turismo em Portugal, evitando duplicidade de critérios e inconsequência na afetação de recursos públicos;
>
> Implementar, em articulação com setor privado, programas de combate à sazonalidade, através da dinamização de produtos turísticos específicos (...) e turismo religioso, da promoção turística direcionada a segmentos identificados (...)
>
> Articular o desenvolvimento do Turismo com a melhoria da qualidade de vida. (Presidência do Conselho de Ministros, 2015, pp. 220-222);

Ao nível orgânico é aprovada a Lei nº 251-A/2015, fazendo ressurgir o extinto Ministério da Cultura e uma Secretaria de Estado, passando a tutela da cultura a ter como competências, a execução e avaliação da política cultural "global e coordenada", nomeadamente *"(...)* quanto à salvaguarda e valorização do património cultural (...)", conforme art. 9º/1. Dentro das competências legais que lhe são conferidas, compete à tutela a superintendência da Direção Geral do Património Cultural (al. d) do nº 2 do art. 9º) e no cumprimento da sua missão conta com o Conselho Nacional de Cultura, como órgão consultivo (nº7).

Para a concretização do princípio da transversalidade de políticas, destaca-se a competência atribuída ao Ministério da Economia, cuja função é, entre outras, "formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento da economia (...), bem como as políticas (...), do turismo (...)" (art. 25º, nº1). Dentro da orgânica do Ministério da Economia, herdada da anterior legislatura, cabe a este ministério, "fomentar o turismo, promovendo a qualidade, diferenciação, a diversificação e a autenticidade do serviço e do produto" (art. 2º al. g)). Sobre tutela do Ministério da Economia encontra-se o Instituto do Turismo de Portugal, IP (art. 5º al. b), órgão que faz parte administração indireta do Estado, conforme Decreto-Lei nº 11/2014, de 22 de janeiro, e do qual dependem estruturas regionais do turismo.

Ao Instituto do Turismo de Portugal, I.P., compete entre outras missões: "a coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico (...)" e ainda "garantir a estruturação, o planeamento e a execução das ações de promoção turística, quer as diretamente organizadas, quer as desenvolvidas ao abrigo de mecanismos de descentralização e contratualização" (art. 15º, nº 1 e 2 al. c)). Para além de dar "apoio ao Ministério da Economia na definição das políticas públicas no que diz respeito ao turismo", propondo junto das organizações internacionais "medidas e ações de diversificação, qualificação e melhoria da oferta turística nacional", cabendo-lhe acompanhar as

atividades destas organizações. Do ponto de vista dos apoios, cabe ao Turismo de Portugal, IP dar apoio técnico e financeiro, quer a entidades públicas, quer a entidades privadas que desenvolvam o setor do turismo (art. 15º a) e b)).

As Entidades Regionais de Turismo são juridicamente pessoas coletivas de direito público, mas de natureza associativa, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, cuja missão é,

> a valorização e o desenvolvimento dos potenciais turísticos da respetiva área regional de turismo, bem como a gestão integrada dos destinos no quadro do desenvolvimento turístico regional, de acordo com as orientações e diretrizes da política de turismo definida pelo governo e os planos plurianuais da Administração Central e dos municípios que as integram (art. 28)

e cuja atividade se encontra definida em documento jurídico próprio.

É ainda no XXI Governo Constitucional, que se aprova a ET 27 e o novo PENT 2017-2027, em que se traça o caminho dos Caminhos (Fátima e Santiago de Compostela). É neste documento estratégico que, pela primeira vez ao nível da Administração Central se faz referência ao valor económico do Caminho de Santiago e aos Caminhos de Fátima, sendo perspetivados como recursos turísticos a promover e a estruturar, enquadrando-se essa promoção dentro do segmento "itinerários temáticos".

Assim, ficou concluído o papel das políticas culturais para o setor do património cultural, sendo o de salvaguarda e valorização do património cultural, cometendo-se a repartição desta tarefa às políticas locais dos municípios onde esse património se encontra inserido. Toda a política de conservação e valorização do património assenta na criação de recursos económicos que podem advir dessa política de proteção. O património cultural enquanto recurso será entregue, quanto à sua promoção e dinamização, ao turismo passando a ser definido como produto turístico. Esta visão do património cultural enquanto recurso permitirá, em simultâneo, gerar riqueza e mostrar os elementos identitários de Portugal enquanto povo e nação.

Por fim, chegamos ao XXII Governo Constitucional[290], eleito em outubro de 2019. Nesta legislatura mantêm-se as linhas já traçadas na legislatura anterior, o Programa do Governo versa sob o lema: "Nova Página na Prosperidade".

[290] Governo chefiado por António Costa, decorrente das eleições legislativas que dão maioria relativa ao Partido Socialista, toma posse em 26 de outubro de 2019 e cessa funções em 26 de outubro de 2019, por ter sido chumbado o Orçamento de Estado. Foi Ministro da Cultura Graça Fonseca.

De uma forma geral, propõem-se "melhor a qualidade da democracia"; "aproximando a legislação dos seus destinatários"; "protegendo os direitos e liberdades fundamentais". Para o efeito, o Governo tende a criar um conjunto de ferramentas ao serviço da prossecução da participação pública na vida política do país e propõe-se criar estímulos à participação dos cidadãos, envolvendo-os no processo de decisão coletiva, com o objetivo de aumentar o sentido de pertença comum.

Como iniciativas neste campo, o Governo pretende avaliar, as iniciativas de orçamentos participativos de âmbito nacional, já iniciadas na anterior legislatura. Relançando, nesta legislatura, um modelo de envolvimento dos cidadãos, alargado às questões colocadas pelos cidadãos no sistema "perguntas cidadãos".

Propõe, no final de cada execução orçamental, colocar um grupo de cidadãos a realizar a sua avaliação, de forma a prestar contas da sua atuação àquela amostra aleatória de cidadãos que representam o conjunto dos cidadãos portugueses. Propõe, ainda, incentivar o voluntariado e permitir que seja facilitada a iniciativa legislativa dos cidadãos e a discussão pública dos atos legislativos e regulamentares, diversificando as formas de participação dos cidadãos no processo legislativo, incluindo a elaboração de questionários, colocados à disposição dos cidadãos para que eles respondam. Paralelamente, o Governo propõe-se, "criar um fórum permanente de auscultação dos movimentos sociais e dos cidadãos, abrindo o sistema político à sociedade civil". Todas estas propostas governativas, permitem efetivar a democracia participativa, para onde tende a Constituição da República Portuguesa, sendo uma forma de o Governo controlar para onde pende a vontade dos cidadãos, em determinados assuntos, a que designa "melhor qualidade da democracia".

Nesta legislatura, o Governo propõe operacionalizar de forma mais rápida a legislação da União Europeia em Portugal, através da transposição célere das Diretivas Comunitárias. Ao nível da legislação, no seu conjunto, propõe-se associar às propostas de lei a submeter à Assembleia da República um relatório de avaliação de "impacto legislativo". E, propõe a aceleração do processo de conclusão de Tratados Internacionais, principalmente dos que tratem de questões económicas/ sociais.

Sob a égide do princípio da subsidiariedade da Administração Central, o Governo propõe conferir mais autonomia às regiões autónomas dos Açores e Madeira e dar maior autonomia às autarquias locais, em respeito pelo princípio da governação de proximidade, cuja atuação passa a ser fiscalizada através da criação de mecanismos que visem a transparência democrática. Pretende o Governo manter uma política de transferência de competências para os municípios, concretizando até ao final do ano de 2021, a transferência para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias competências previstas na

Lei-Quadro da Descentralização. Neste quadro, tendo como meta o ano de 2023, pretende aumentar a participação local na gestão das receitas públicas, conseguindo alcançar a média da União Europeia.

Com vista à "democratização da governação territorial", o Governo consagrou a eleição democrática das direções executivas das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR´s), criando um colégio eleitoral composto pelos membros dos municípios e das assembleias municipais de cada uma das respetivas áreas territoriais.

Quanto à promoção dos serviços desconcentrados da administração do Estado, confere mais poderes de natureza territorial às respetivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento, onde se incluiu a área da cultura; ordenamento do território; conservação da natureza e floresta; turismo. Além disso, propõe-se fazer a integração dos órgãos de gestão dos programas operacionais regionais e demais fundos de natureza territorial nas CCDR´s. Em paralelo com a política de desconcentração gizada, desenha-se uma descentralização de algumas das competências para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas. Nesta matéria, o Governo pretende dotar as áreas metropolitanas de uma "assembleia metropolitana eleita por sufrágio direto e universal, prevendo-se a primeira eleição em 2021, com as eleições autárquicas por forma à democratização deste órgão". Por via desta eleição, o Governo propõe conceder mais competências às áreas metropolitanas no que diz respeito ao território onde se situam, designadamente ao nível do ordenamento do território e da gestão de fundos comunitários provindos da União Europeia.

Ao nível transfronteiriço com a Espanha, propõe afirmar o território transfronteiriço, através da criação de uma harmonização da sinalética turística, que permita a criação de rotas transfronteiriças.

Sob o ponto de vista económico, o Governo propõe-se manter a sua aposta no turismo através da estratégia "Turismo 2030". Nesta área, propõe-se apostar na implementação do modelo de gestão de rotas para dar visibilidade aos destinos, por via, da criação de plataformas nacionais para partilha de roteiros, concretamente quanto à natureza, património, cultura, tradições, gastronomia, vinhos e eventos; dinamizando bens imóveis públicos, dando-lhes outros usos, por via dos programas: 'Revive Património' e «Revive Natura», pretende associar a marca de Portugal a destino turístico de natureza.

Para levar a cabo esta política ao nível do setor turístico, propõe-se "reforçar as competências das estruturas regionais de turismo e garantir a respetiva articulação para otimização de recursos e maior eficácia da promoção nacional e internacional".

Propõe, ainda, "alargar o Programa Valorizar, com vista ao desenvolvimento de produtos turísticos nos territórios de baixa densidade e também à sua promoção internacional".

Em concreto, no que se refere à política pública para a cultura sob a égide da "Renovação da aposta na cultura", o XXII Governo Constitucional, no geral, propõe, levar a cabo o princípio constitucional da fruição cultural, mais concretamente, da fruição ativa do património cultural, pondo em relevo o valor simbólico dos bens culturais e, em simultâneo, na importância que estes têm do ponto de vista do desenvolvimento económico, só sendo possível esta concretização por via da experienciação e vivificação da herança cultural. Em suma, o turismo cultural é um segmento da economia ao serviço do Estado para a concretização de objetivos constitucionais de fruição cultural. O património cultural é a matéria-prima que o turismo cultural utiliza como capital simbólico para a promoção do país.

Em concreto para o património cultural, o Governo tece uma estratégia de repartição de responsabilidades com os cidadãos e com outros órgãos da administração pública, de forma que, passe a evidenciar-se uma visão integrada e participada, adotando a Administração Central, neste setor das políticas públicas, um papel de subsidiariedade. Para o efeito, propõe manter o princípio da preservação da diversidade cultural nos processos de patrimonialização.

Para além disso, na concretização da ET27, o Governo, no seu programa 2019/2023, propõe :"criar novas rotas e itinerários culturais para percorrer o património cultural e equipamentos de cultura pelo país, tendo em vista desenvolver o potencial e a competitividade dos territórios"; "privilegiar uma visão de conjunto para a valorização de monumentos e paisagens envolventes, nomeadamente através do alargamento de modelos existentes, estabelecidos entre o Estado e municípios, para a gestão conjunta e integrada de património cultural e natural"; ampliar iniciativas que contextualizem o património histórico edificado no âmbito das características específicas do local, convidando o público a viagens culturais ao passado; lançar um programa plurianual de meios e investimentos para a reabilitação, preservação e dinamização do património cultural classificado, em articulação com as áreas do turismo e da valorização do interior, acompanhado de um mecanismo de financiamento assente no compromisso de reforço orçamental progressivo no setor cultural, que será numa perspetiva futura de 2%, e na diversificação de fontes de receita, designadamente através da responsabilização de todos na preservação do património cultural e sua reabilitação; lançamento da "Lotaria do Património" e da campanha "Um Cidadão, Um Euro".

De um modo geral, nos programas dos sucessivos governos constitucionais estudados há um acentuado esvaziamento das competências da Administração Central ao nível da gestão no setor cultural, incluindo no património cultural. Todos os Programas de Governo analisados começavam sempre por estabelecer uma repartição de responsabilidades entre o Estado e os cidadãos e, dentro do Estado, no

interior dos diferentes níveis da administração pública. Poder-se-ia entender que, por via deste propósito definido para as políticas públicas da cultura, o que menos evidencia esta repartição de competências é o setor do património cultural. Os diversos e sucessivos documentos legais apontam para a manutenção do princípio da tutela dos bens culturais, chamando a si o conhecimento técnico e a proteção do património cultural do país. Na verdade, por um lado, há um ligeiro afastamento deste princípio que decorre da aprovação da Lei nº107/2001, de 8 de setembro, na medida em que se permite aos municípios a classificação dos bens culturais que se encontrem no espaço geográfico do seu concelho, dentro da categoria "interesse municipal"; por outro lado, esclarece-se o modelo de impulso procedimental para a classificação através da aprovação de legislação de desenvolvimento, com a criação de um formulário próprio para dar início ao procedimento de classificação, definindo-se prazos para apreciação e conclusão do pedido, com cominações que podem levar ao arquivamento do próprio procedimento de classificação, quer por inércia da administração do património cultural, quer por inércia dos particulares que impulsionam o procedimento, isto para aos bens imóveis.

Ora, postas em relevo as políticas públicas para a cultura, mais concretamente para o património cultural, verifica-se, dentro das orgânicas desenvolvidas por cada um dos Governos Constitucionais, que estas vão refletindo princípios de responsabilização partilhada; princípios de descentralização e desconcentração, de cooperação que mostram a efetivação do princípio da subsidiariedade do Estado no desenvolvimento das políticas públicas, principalmente em matérias sociais.

Já quanto ao poder local, segundo Augusto Silva (2007) as autarquias, ao longo do período estudado, foram conseguindo solucionar os problemas relativos aos espaços culturais e, para o efeito têm-se apoiado em uma de três modalidades de gestão: no modo integrado e interno; através da busca de parcerias e de complementaridade com a Administração Central; com recurso a agentes locais privados ou ao voluntariado. Nos últimos anos, as regiões e os municípios têm garantido o bom funcionamento de programas nacionais e têm sido responsáveis pela concretização de objetivos comuns de políticas culturais. Segundo (Centeno, 2009), os discursos políticos tendem a descurar as verdadeiras necessidades ao nível regional e local. Dentro da análise do conteúdo programático dos Governos Constitucionais estudados, esta tendência advém de uma tutela muito centralizada na Administração Central, apenas, no que diz respeito à «construção» da herança cultural e, ainda, das orientações emanadas de políticas a seguir por força de Tratados Internacionais subscritos pelo Estado. Destaca-se o património imaterial, que obriga a uma participação efetiva dos cidadãos na criação desse património cultural, sendo ainda cometido às comunidades o papel decisor quanto à entrega da tutela efetiva desse património ao Estado.

Nos últimos Governos Constitucionais verificou-se uma mudança de práticas políticas nos territórios, através da criação de pelouro próprio para a cultura (Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, 2014)[291]. Esta mudança de paradigma decorre do crescente aumento de competências conferidas pela Administração Central aos municípios, através da Lei-Quadro das Autarquias, facto que terá mais visibilidade no futuro, quando ocorrer a transição da gestão dos equipamentos culturais para as câmaras municipais. Estas mudanças, que permitem às estruturas locais a gestão e o poder de decisão, possibilitam um maior envolvimento do poder local com as populações que lhe estão próximas e promove maior dinâmica das políticas culturais. Passando assim, a identidade local e as unicidades da cultura nacional a serem conceitos básicos também para o poder central, que aceita estas perspetivas como necessárias e essenciais para que ocorram mudanças. No entendimento de M. de Lourdes Lima dos Santos citada em (Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, 2014, p. 24) impõe-se fazer uma análise das atuais políticas culturais, ou "a sua ausência", através do recurso a uma investigação exaustiva que procure, através da compreensão do que aconteceu no passado, melhorar as mesmas no presente, prospetivando o seu futuro. Nas palavras da autora[292], "assiste-se não raro à suspensão dos instrumentos legais, à sua não regulamentação ou à sua substituição que pode avançar novas medidas antes mesmo de postas em ação e avaliadas as antecedentes" (Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, 2014, p. 24).

Em síntese, a partir dos anos 90 do século XX, a cultura passou a estar claramente presente na agenda dos governantes em Portugal e, sobretudo, dos autarcas. A visão dominante, contudo, mantém-se bastante tradicional, privilegiando o património cultural e os museus. Entre 2000-2006, o Programa Operacional da Cultura apesar de ter sido uma iniciativa inovadora, não conseguiu cortar com essa visão clássica da cultura, uma vez que se elegeu como setores culturais de intervenção, o património cultural imóvel e arqueológico; o setor dos museus; os arquivos e a reabilitação de recintos de espetáculos.

O princípio da transversalidade aparece nos Programas de Governo a partir do XI Governo Constitucional, primeiro atravessando a cultura, o ordenamento do território e o turismo. Mais tarde, inserindo a educação, a economia, a formação, o ambiente e a coesão territorial. Destaque ainda para o XIX Governo Constitucional, onde inclui na transversalidade os transportes, a saúde e o mar,

[291] Segundo M. João Centeno, também citada no mencionado Relatório, "A cultura tem vindo a assumir uma centralidade no plano das representações e dos discursos desses agentes sem precedentes na curta existência das políticas culturais locais, o que deixa antever a possibilidade de essas mesmas políticas estarem cada vez mais despertas para a importância que a cultura pode ter na identidade colectiva local, afirmando a sua singularidade no contexto nacional" (2009, p. 2986).

[292] Comunicação apresentada na Mesa Redonda "Políticas Culturais no Espaço Iberoamericano" integrada no V Campus Euroamericano de Cooperação Cultural – Encontro promovido pela Organização dos Estados Ibernoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e pela Fundação INTERARTS de Barcelona, tendo como parceiros, em Portugal, o município de Almada e a CultIdeias, Lda.

coincidente esta política com o aumento do turismo por força da integração das empresas aéreas de baixo custo no mercado dos transportes, conforme já foi demonstrado.

Quanto ao turismo cultural, apenas ganha forma no XIII Governo Constitucional, onde através do modelo de cooperação e complementaridade se criam itinerários culturais temáticos, com recurso a financiamento através do Fundo do Turismo. Passando a salvaguarda da cultura a pertencer às autarquias, aos particulares e à Igreja católica e a valorização ao turismo; a promoção foi entregue ao Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP). Destaca-se ainda no XVI Governo Constitucional o objetivo de articulação entre os ministérios da cultura, turismo e ambiente e ordenamento do território.

A viragem no discurso dos Governos acontece no XIV Governo Constitucional, onde pela primeira vez se refere no seu Programa aos "recursos culturais" com objetivos turísticos e preconiza a "gestão corrente" do património cultural a entidades privadas, quando anteriormente se referia como objetivos para o Património Cultural, a sua salvaguarda.

É ainda importante salientar que o XIX Governo Constitucional, embora tivesse como lema o reforço da atratividade turística em articulação com outras políticas, onde se inclui a cultural, defendia para aquele setor melhor turismo e não turismo de massas, defendendo a criação da "Marca Portugal".

O Ministério da Cultura recreado no XXI Governo Constitucional, passa a ter um papel de parceiro e interlocutor em relação aos restantes setores com que estabelece articulação de políticas. Mantém o discurso da criação da "Marca Portugal", pretendendo alargar a oferta turística. E, pela primeira vez, estabelece o trabalho em rede entre a Administração Central, e local, aparecendo o Ministério da Cultura como ponte entre as diferentes tutelas e enquanto promotor do trabalho em rede. Já as tutelas regionais, aparecem com um papel dominante através do reforço das suas competências.

A designação de turismo religioso aparece neste Governo, passando o património cultural e natural a ser visto como fator diferenciador do destino Portugal.

Aparecendo no XXII Governo Constitucional a designação de "gestão de rotas" como forma de promover os destinos e a "Marca Portugal", sendo a sua promoção associada a destino turístico de natureza (Presidência do Conselho de Ministros, 2019, pp. 164-165)

Nos últimos anos, verifica-se que o setor cultural, principalmente o setor do património cultural, tem-se afirmado progressivamente como fator de competitividade, muito ligado ao turismo, mas também como elemento de coesão e de inclusão social. Reflexo disso é a articulação do turismo com a cultura

ao nível de programas políticos, evidenciando-se mais esta articulação através do "Plano Estratégico Nacional para o Turismo", aprovado no XVI Governo Constitucional.

O Estado passou a ver na cultura, além de um potencial económico, um veículo transformador da sociedade e dos territórios, pelo que tem vindo a promover um conjunto de políticas públicas transversais de sustentabilidade, investimento, inovação e coesão social e territorial. O preço a pagar será a banalização do património cultural, a patrimonialização de bens como forma de aumentar a herança cultural portuguesa para «turista ver». Sendo que o aumento da suposta herança cultural faz aumentar, no mesmo sentido, a diversificação de produtos turísticos e, consequentemente, aumentar o capital turístico. Em linha com a noção de campo (Bourdieu, 1989), o setor do turismo passa a ocupar uma posição central no campo cultural, configurando-se com um ator decisor e decisivo quanto aos bens e manifestações que integram, ou possam vir a integrar, o património cultural. Este setor influencia a política para o património cultural, cuja tutela cabe ao Ministério da Cultura, que mantém o exclusivo na competência na tutela do património classificado (como de interesse nacional ou de interesse público), ou que possa vir a ser, enquanto assume um papel de mediador, com outros setores, na política transversal definida pelo Governo.

5.2. A (des)proteção jurídica do Caminho a Santiago em Portugal

Dentro do período temporal analisado (1987-2019), ao nível das iniciativas governamentais desencadeadas pelos sucessivos Governos Constitucionais destaca-se a adesão de Portugal ao APA do Conselho da Europa, que abrange os itinerários culturais e onde se inclui o Caminho de Santiago, bem como, a nomeação de um elemento da área da cultura para representar Portugal naquele organismo internacional na área dos itinerários culturais. E, nessa sequência, promoveu-se pela integração de algumas rotas já destacadas, como a rota do românico e a rota dos mosteiros cistercienses em Portugal.

Quanto ao Caminho de Santiago em Portugal, a primeira iniciativa conhecida da sua institucionalização ocorreu em maio de 2017. Esta primeira tentativa legislativa foi de iniciativa parlamentar[293], da qual surgiu o Projeto de Resolução n.º 837/XIII/2ª, em que se recomendou ao Governo a realização de ações de proteção, valorização, divulgação e promoção do Caminho Português ("Central") de Santiago. O grupo de deputados que apresentou o Projeto de Resolução fundamentou o seu pedido com o facto daquele Caminho apresentar características de património cultural, na medida em que funciona como eixo de união cultural e espiritual entre os povos. Paralelamente, os deputados

[293] Ao abrigo do disposto no art. 166°, n° 5 da CRP.

identificavam no Caminho Central um valor económico gerador de riqueza, através da sua promoção turística. Assim, seria pela via da proteção e valorização do Caminho Central que se poderiam desenvolver políticas de reforço da sua preservação. Simultaneamente, pediu-se ao Governo que criasse políticas de conservação daquele itinerário, políticas essas direcionadas para os peregrinos. Esta proposta de Resolução assentara em dados quantitativos que demonstravam a importância crescente do Caminho de Santiago em Portugal, sobretudo para os territórios que ele atravessa e que indiciam a necessidade de "requalificar" e "dinamizar". Na verdade, pelo menos desde 2015, são identificados dados quantitativos que demonstram o acelerado crescimento do número de peregrinos que utilizam as vias portuguesas para alcançar o túmulo de Santiago na cidade de Compostela. Esses dados são fornecidos pela Oficina do Peregrino (Gráfico *9*).

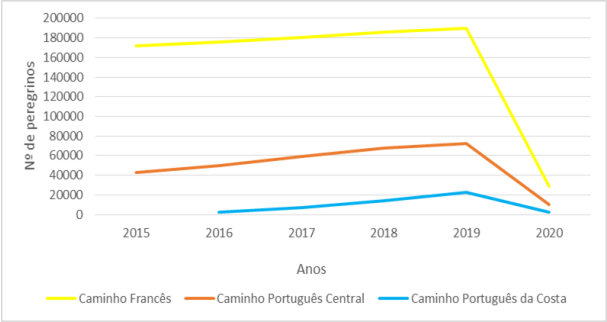


Gráfico 9: Fluxo de peregrinos (2015-2020)

Fonte: PPACPC[294] a partir de dados Oficina del Peregrino

No gráfico apresentado é visível que, entre o ano de 2016 e o ano de 2019, o designado Caminho Português da Costa começara a ganhar destaque, passando a ser o terceiro Caminho mais percorrido por peregrinos para alcançar Santiago de Compostela, só sendo superado pelo Caminho Francês e pelo Caminho Central.

Na verdade, o crescimento do número de peregrinos nos três itinerários mais percorridos no período de 2016-2019 é visível, atingindo o seu pico no ano de 2019. Contudo, é ainda visível um crescimento mais acentuado do Caminho da Costa. O grupo parlamentar que apresentou a proposta de Resolução ao Governo, no ano de 2017, tinha implícito, entendemos nós, o receio de que o crescimento do Caminho da Costa pudesse retirar peregrinos ao Caminho Central e que este perdesse a sua posição e protagonismo. Por esse motivo, a proposta de Recomendação pede ao Governo investimento para o

[294] PPACPC: Os Caminho de Santiago em Portugal. Políticas públicas e associativas no Caminho Português da Costa. Projeto financiado pela Cátedra Institucional del Camino de Santiago y de las Peregrinaciones - Universidade de Santiago de Compostela.

Caminho Central, demonstrando a necessidade da sua valorização enquanto património cultural em "constituição".

A nosso ver, o Caminho da Costa sofreu um acrescimento acentuado devido ao investimento financeiro que lhe foi aplicado. Tal investimento esteve associado ao projeto "Valorização dos Caminho de Santiago – Caminho Português da Costa", encomendado pelo Eixo Atlântico, no ano de 2015 e integrado numa Rede Intermunicipal, coordenado tecnicamente pela Câmara Municipal de Viana do Castelo, cuja base assenta na candidatura ao Norte 2020, no valor de 1.6 milhões de euros. Este projeto tinha em vista valorizar e, posteriormente, promover o reconhecimento oficial do Caminho Português da Costa como itinerário de peregrinação. Paralelamente, ocorria a aprovação de projeto semelhante para a variante "Caminho Torres" (entre Sernancelhe e Valença), promovido pelas várias Comunidades Intermunicipais abrangentes. Por tudo isto, a proposta do grupo parlamentar centrava-se apenas no Caminho que, para eles, seria "a via estruturante principal do caminho português a Santiago", cujo traçado referem estar claramente definido (Lisboa, Coimbra, Porto, S. Pedro de Rates, Barcelos, Ponte de Lima, Valença, Tui e Santiago de Compostela). No entender da proposta de Resolução, o "Caminho de Santiago" seria ainda composto por um conjunto de itinerários alternativos para evitar a massificação do itinerário Central, permitindo a sua sustentabilidade, evitando-se, assim, o que se verificava em Espanha com o Caminho Francês. Desta proposta, parece-nos que, decorria ainda a preocupação do grupo parlamentar em querer incluir a zona centro e sul (até Lisboa) do país no Caminho de Santiago, o que não acontecia com o Caminho da Costa e com o Caminho Torres.

O gráfico abaixo (Gráfico *10*) mostra que, no período entre 2016 e 2019, o Caminho da Costa teve um crescimento de 757%, enquanto o Caminho Central perde protagonismo, tendo um crescimento mais moderado de 46,06%, resultando daí a preocupação manifestada pelo grupo parlamentar em solicitar ao Governo o reconhecimento do Caminho Central, através da criação de um quadro normativo que permita a sua definição e a sua valorização e, consequentemente, canalize para o seu trajeto maior número de peregrinos, desviando-os do Caminho da Costa, que estaria em franca ascensão.

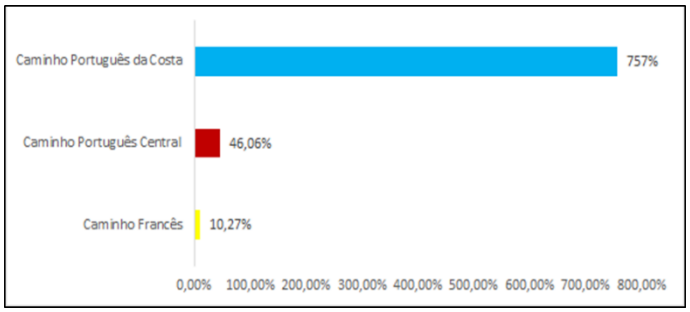


Gráfico 10: Taxa de crescimento de peregrinos (2016-2020)

Fonte: PPACPC a partir de dados Oficina del Peregrino

Paralelamente à simbologia atribuída ao Caminho Central, enquanto elemento de "união espiritual dos povos", os deputados atribuíram-lhe uma vocação económica provocada pelo crescimento da sua procura, que reflete a sua atratividade turística. Na proposta de Resolução apresentada há uma crítica ao Governo pelo facto de, até àquela data (2017), não ter realizado qualquer esforço em valorizar e promover o Caminho Central que, no entendimento daqueles, sendo uma

> via estruturante ("espinha dorsal") e principal do Caminho Português de Santiago, percorrida pela grande maioria dos peregrinos, funcionou como uma «alavanca» de todas as variantes, e encontra-se desvirtuada pela falta de investimento relevante (e eficiente), ao que acresce o facto de ocorrerem iniciativas isoladas, àquela altura, promovidas por municípios e/ou entidades sem tradição jacobeia, que contribuem para "baralhar" a perceção do Caminho de Santiago em Portugal pelos peregrinos (nacionais e internacionais).[295]

Do ponto de vista da proteção e definição do Caminho de Santiago em Portugal, a proposta de Resolução, para dar ênfase à importância de regulamentação do Caminho Central, destaca o facto de estar em curso, naquela data, o processo de candidatura a Património da Humanidade, que teve como base o estudo de viabilidade preconizado pelo Eixo Atlântico, articulado com trinta e oito municípios portugueses e galegos que o integram e com outras entidades interessadas nessa inscrição. Na verdade, segundo o grupo de deputados, a sua inscrição na lista da UNESCO como Património da Humanidade irá conferir um grau de atratividade mais acentuada ao seu percurso, como aliás, fazem questão de comparar com o caso do Caminho Francês. Aqui é de destacar, conforme representado no (Gráfico *9*, p. 231), que o Caminho Francês, entre o ano de 2016 e 2019, apenas tem um acréscimo de 10,27%,

[295] In Resolução da Assembleia da República nº 126/2019.

o que comparativamente com o Caminho Central evidencia uma procura maior deste último em relação ao primeiro.

O Projeto de Resolução n.º 837/XIII/2ª baixou à Comissão da Cultura a 9 de maio de 2017 e, só a 3 de julho de 2019, foi a discussão pela Comissão. No documento lavrado no seguimento da sua discussão apenas se destaca a crítica da oposição ao Governo em não investir no Caminho Central; o desprezo das políticas públicas da Administração Central quanto à criação de condições que melhorassem as infraestruturas associadas ao Caminho Central; e, a falta de apoio público às associações e a outras entidades jacobeias. Assim como, a falta de difusão nacional e internacional daquele itinerário[296]. Na discussão parlamentar ainda foi manifestada, pela oposição, uma preocupação quanto à falta de apoio por parte do Governo à promoção e ratificação municipal de itinerários. Já o grupo parlamentar do Governo, nessa discussão, informou da existência de um diploma legal de certificação e valorização do Caminho de Santiago em Portugal, cujo objetivo pretendido com a sua regulamentação seria a criação de condições de reconhecimento internacional e que o Caminho Português passasse a integrar o conjunto dos Caminhos Oficiais de Santiago com vista à sua promoção internacional.

Para os deputados do partido do Governo, o Caminho Português de Santiago "faz parte do património cultural da Europa, representando um encontro de culturas". Por estes valores atribuídos ao Caminho, é necessário "estruturar os caminhos existentes e marcar novos itinerários", tendo a regulamentação como finalidade "potenciar o desenvolvimento e a coesão territorial e proporcionando aos peregrinos boas condições".

Através da discussão e dos discursos podemos avançar com uma perspetiva contrária dada pelos deputados do partido do poder e do sentido da regulamentação do Caminho de Santiago em Portugal. É nosso entender que, para o poder político em exercício, o Caminho de Santiago não é único, ou seja, não é só o Central e não integra o património cultural português, mas sim o europeu. A sua regulamentação deverá permitir, ao nível interno, o desenvolvimento, principalmente de zonas menos povoadas e economicamente frágeis. Paralelamente, é evidenciada a perspetiva de o Caminho de

[296] No momento da discussão da Proposta de Resolução, o PENT 2017-2027 já se encontrava aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 134/2017, de 27 de setembro e traçada a meta governativa até 2027 através da ET27. Conforme já acima referido (Capítulo 4), o Caminho de Santiago já se encontrava contemplado como um recurso turístico diferenciado, fazendo parte do eixo "valorizar o território e as comunidades, integrando uma tipologia de projeto prioritária, cuja meta proposta era 2017-2020. Sendo atribuída ao turismo a sua promoção e divulgação. Facto completamente arredado da discussão política dentro da Comissão Parlamentar da Cultura.

Santiago ser um recurso turístico e, por isso, o objetivo da regulamentação será de equipar os itinerários para que os peregrinos tenham uma boa experiência e, quem sabe, repetível.

Dos discursos apresentados em volta da proteção do Caminho de Santiago verifica-se uma preocupação distinta, mas ambas ancoradas no feixe de itinerários que percorrem o território português, conforme mapa (Figura *2*). Onde é evidente que por todo o território há inúmeros itinerários identificados como Caminho de Santiago, que leva à designação plural "Caminhos de Santiago".

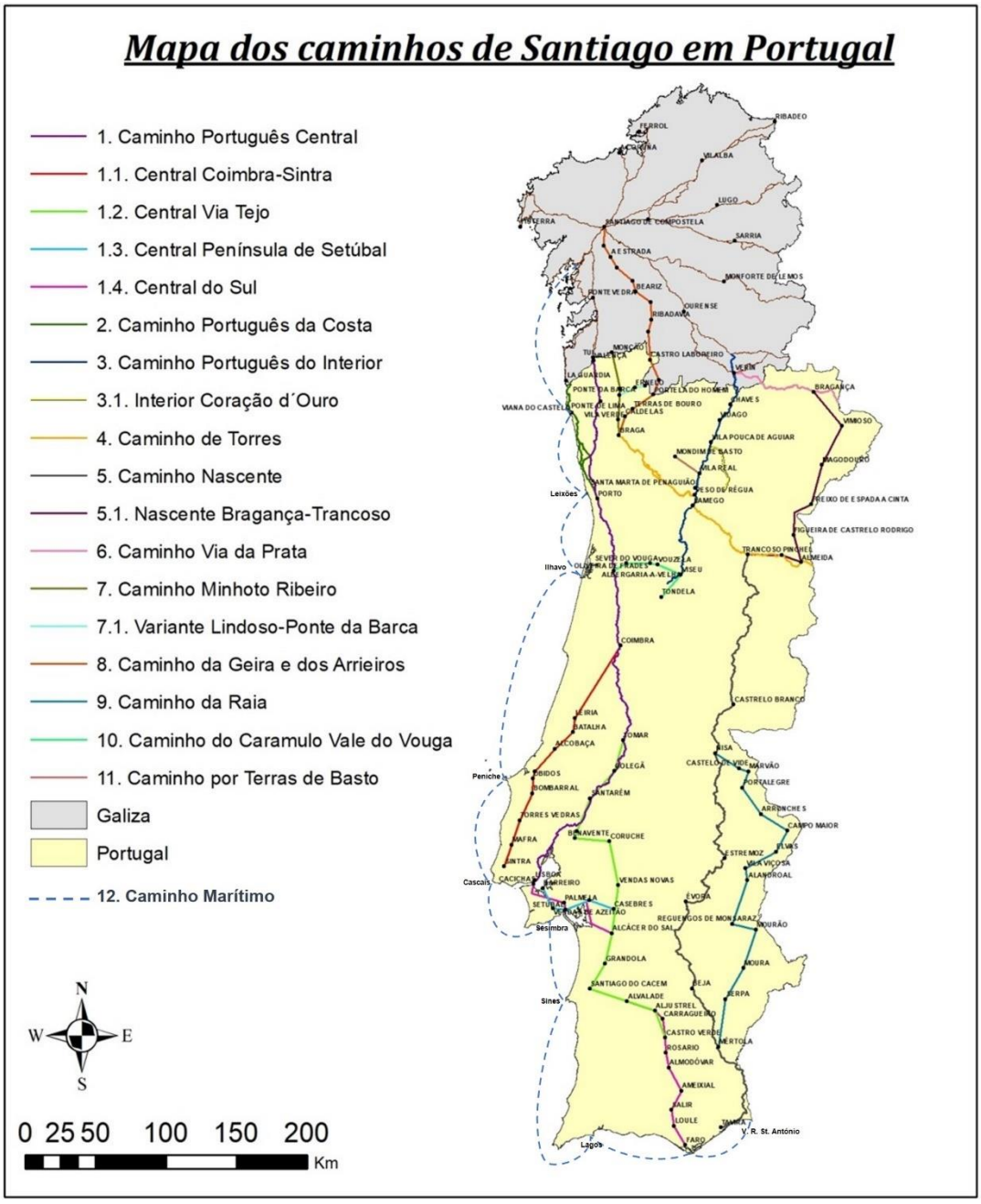


Figura 2: Caminho de Santiago em Portugal

Fonte: adaptado de Miguel Ángel Fernández Ramírez

Finalmente, em 5 de julho de 2019, o Projeto de Resolução foi à votação em sessão plenária, tendo sido aprovado por maioria dos deputados, com os votos contra do grupo parlamentar do partido do Governo e publicado em Diário da República, 1ª série nº 143, de 29/07/2019, através da Resolução da Assembleia da República nº 126/2019. Nos termos do art. 147º da CRP, a Assembleia da República representa todos os cidadãos portugueses, constituindo a voz e a vontade democrática comum, o que se deve traduzir num peso significativo na emanação legislativa do Governo. Mais relevante se torna esta decisão de maioria parlamentar, quando é o próprio Governo que, no seu Programa, giza uma política participativa, dando voz aos cidadãos. Na verdade, para além de o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril não espelhar a preocupação manifestada pelo grupo de deputados, desde o ano 2017, também não ocorreu qualquer outra iniciativa legislativa do Governo que acolhesse a Recomendação votada pela maioria dos deputados.

No plano da estrutura normativa, a Assembleia da República recomenda ao Governo a "realização de ações de proteção, valorização, divulgação e promoção do Caminho Central Português de Santiago" da seguinte forma:

> A realização de ações de proteção, valorização, divulgação e promoção do Caminho ("Central") Português de Santiago enquanto via estruturante e principal do Caminho Português de Santiago;
>
> Uma melhoria das infraestruturas associadas, nomeadamente das condições de segurança nos (reduzidos) traçados coincidentes com vias rodoviárias;
>
> A limpeza e manutenção periódica dos caminhos;
>
> O apoio às Associações e/ou Entidades Jacobeias (principalmente constituídas por voluntários que, diariamente, promovem a Hospitalidade entre os Peregrinos - principal via de promoção do Caminho de Santiago);
>
> A difusão nacional e internacional de informação atual e credível sobre os itinerários e pontos de apoio, na proteção de todo o Património Cultural e Histórico existente;
>
> Promover a ratificação municipal de itinerários, incluindo-os, por exemplo, nos PDM municipais[297].

[297] In Resolução da Assembleia da República nº 126/2019.

Ainda antes da criação do diploma da certificação da iniciativa do Governo, o Turismo de Portugal, IP lançara uma plataforma online, no ano de 2018 (Turismo de Portugal, 2018), com a designação de "Caminhos de Fé", onde associa o Caminho de Santiago ao Caminho de Fátima, trançando no mapa de Portugal os diversos trajetos desde o Algarve até às linhas de fronteira a norte de Chaves e de Valença, com vista à sua promoção e divulgação.

O Caminho de Santiago em Portugal não mereceu qualquer tipo de proteção no âmbito das políticas culturais desencadeadas pela Administração Central, tendo sido, no nosso entender, oposta à vontade manifestada pelos deputados, quando votaram a Recomendação ao Governo, chamando-o à atenção para a necessidade de regulamentar o Caminho de Santiago de Compostela (Central). Esta chamada de atenção que assumiu a forma de Recomendação, no nosso entendimento, evidencia uma tendência para a procura de tutela jurídico-cultural do Caminho Central[298].

Na verdade, o crescimento visível dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal entrou na mira das políticas para o setor do turismo, passando a fazer parte da agenda governativa dentro do Ministério da Economia e, bem assim, tratado pelo turismo como um recurso capaz de criar um produto turístico diferenciado. É com o Plano Estratégico para o Turismo que este assume especial destaque, juntamente com os, recém certificados, Caminhos de Fátima. Dentro do Plano Estratégico, ambos são identificados como itinerários, numa rubrica própria, todavia, nem uns, nem outros, se encontram inseridos no Turismo Cultural.

Ao longo dos sucessivos Governos Constitucionais, o Caminho de Santiago nunca foi incluído nos Programas de Governo, nem fez parte das Grandes Opções do Plano. O facto de a Assembleia da República recomendar ao Governo que legislasse sobre o Caminho Central, não atribuiu ao Caminho qualquer valor cultural, porquanto não há qualquer pedido formal de abertura de processo de classificação e consequente integração nas políticas do património cultural, conforme decorre da análise do documento de Recomendação. Este facto é explicável? Pode ser, pelo menos, numa interpretação histórica da político-nacionalista, entendemos nós.

Remonta à entrada para a União Europeia a proposta de Lei do Governo com as Grandes Opções do Plano (Lei nº43/IV), adiante GOP, publicada no Diário da Assembleia da República de 24/10/1986,

[298] Entendemos que esta Recomendação da AR ao Governa, na sua essência, manifesta a vontade de definir o Caminho Central como itinerário cultural *stricto sensu,* na interpretação que se irá, mais à frente, realizar da Carta dos Itinerários Culturais (2008) e no sentido dos princípios definidos pela UNESCO para definir uma nova categoria patrimonial.

II série, nº2, na 2ª sessão legislativa do IV Governo Constitucional[299], onde se evidencia uma necessidade de Portugal manter a sua identidade cultural e preservar os seus valores culturais, herdados do período de consolidação da democracia; onde estabelece, como valor comum da sociedade portuguesa, o respeito e a tolerância perante a livre expressão das suas diferenças políticas, religiosas e culturais, elemento identitário também comum a toda a Europa. Neste documento, sob o título: "(...) Um Tempo de Opções", o Governo sublinha que a entrada para a, então designada, CEE não implicaria a "uniformização de valores culturais" (p. 28). Pelo contrário, destaca a existência de diferenças culturais cada vez mais acentuadas. A nosso ver, o Governo destaca ainda, do ponto de vista das políticas culturais, uma necessidade de se desmarcar da ideia de homogeneização de identidade cultural entre os europeus, apesar de identificar características comuns. Nesta linha de pensamento, o Governo demonstrou a intenção de contribuir para a cultura europeia com o que chamou "património único", onde se insere a sua característica territorial de proximidade com o atlântico, geradora de influência geoestratégica e potencialmente decisiva, não só para a Europa, como para a Aliança Atlântica.

Nas Grandes Opções do Plano enfatiza-se a necessidade de fortalecimento cultural de Portugal e dos portugueses, em virtude da sua fragilidade em relação aos restantes países que compõem a União Europeia. Por conseguinte, a prioridade dada à cultura é, ao mesmo tempo, económica e política. Neste sentido, afirma-se que "Portugal é um lugar privilegiado de encontro entre culturas" e uma nação bem definida e individualizada no plano histórico-cultural, apenas evidenciando "alguns traços comuns (...) nos modos de ser português e de ser europeu".

Ademais, demonstra-se uma preocupação quanto à integração europeia, identificando, no plano interno, a defesa da identidade nacional para obstar a "aculturação" promovida pelos *media*, pelas relações comerciais e pelas relações humanas. Para a efetivação desta defesa propõem-se "reforçar as iniciativas tendentes à divulgação da cultura portuguesa no estrangeiro, ao apoio às comunidades emigrantes portuguesas e à defesa do nosso património cultural". Esse reforço seria possível "aproveitando os meios financeiros da comunidade europeia" (Governo, 1986, p. 47).

Na Parte II das GOP reforça-se a importância da língua, da cultura e do património cultural, defendendo-se o estabelecimento de uma política de defesa e desenvolvimento desses bens culturais (materiais e imateriais) que "mantêm Portugal português", obstando-se, dessa forma, a que ocorra uma prevalência, ao nível interno, de culturas mais fortes.

[299] Governo (1986). Grandes Opções do Plano para 1987-1990 e Grandes Opções do Plano para 1987 *in* https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/04/02/002/1986-10-24/27?pgs=27-91&org=PLC.

Propõem, ainda, uma recreação de Portugal, no sentido de não se musealizar, mas de manter o dinamismo do exercício cultural, "a forma de Portugal preservar a sua identidade é exercendo-a". Neste documento jurídico reforça-se a ideia de que é importante garantir a memória futura, ou seja, continuar a desenvolver-se culturalmente, por via da democracia cultural, sendo o património cultural um instrumento para as novas tarefas. Preconizou-se a ideia de continuar a construir o património cultural que há de transitar do século XX para o século XXI, através do dinamismo do exercício cultural, servindo o "património existente de exemplo e de estímulo para o futuro. As relíquias que não são capazes de motivar e inspirar acções novas são as menos importantes de todas". Concluindo, refere que "a identidade portuguesa terá que ser reencontrada na sua opção pela Europa" (Governo, 1986, p. 48).

Em relação à cultura traçaram-se duas zonas de ação: a relação de Portugal consigo mesmo, isto é, a identidade nacional, e a relação de Portugal com o resto do mundo. Seguindo, para o efeito, uma política de consolidação da identidade nacional por forma a impedir a influência da "cultura europeia", com receio de perda de identidade face às relações com as restantes culturas europeias mais "evoluídas" e receio de confusão entre o património cultural português com o património cultural europeu. Assim, a política cultural foi traçada no sentido de restabelecimento de uma identidade cultural própria, devido às relações externas que se avizinham por força da entrada para a CEE (Governo, 1986, pp. 48-51).

O Governo define uma política cultural que destaca as diferenças culturais do povo português por forma a não ser influenciado por outras culturas e, pretende ainda o desenvolvimento cultural dos portugueses, através de outras culturas com quem manterá contacto, sem que com esse contacto perca a sua identidade. Para levar a cabo essa tarefa propõe-se seguir o princípio da partilha do património cultural português, dando-o a conhecer ao resto do mundo como uma herança coletiva. Defende-se, ainda, o princípio da diversidade cultural como meio de efetivar a união dos cidadãos europeus, ao assumir que "a Europa das pátrias não implica a uniformização de padrões culturais – é da sua riquíssima variedade que ganha mais força". Este discurso adequa-se à narrativa da União Europeia no que diz respeito ao conceito de diversidade cultural no seu seio, porque é nas diferenças que se estabelece a riqueza cultural da Europa, definindo-se naquele documento que, "tornar Portugal mais português é, por isso, torná-lo mais europeu, mais interessante e mais capaz de contribuir para uma percepção superior da própria Europa". Para a política cultural se tornar eficaz, evidencia-se o *slogan* «Reportugalização de Portugal» para o tornar europeu[300]. Para atingir a «Reportugalização de Portugal» desenvolve-se um novo conceito institucional de cultura, numa perspetiva sociológica e antropológica,

[300] Lopes Vieira contrariando o modelo de cosmopolitismo estrangeiro pugnado pelos intelectuais da geração de 70, adota como sua divisa a «reportugalização de Portugal», tornando-o mais europeu (Governo, 1986).

em que "cultura são todas aquelas atividades, só às vezes, artísticas, que constituem o património vivo de um povo". E, é através desta nova perspetiva de cultura que se propõe a revigorização das tradições, sejam elas locais, regionais ou nacionais.

As políticas culturais são direcionadas para «o muito português ou o muito bom» (AR, 1986, p. 49). Com isto, o Governo propõe dar prioridade à proteção e valorização de atos culturais sustentados pelas tradições, quer nacionais, quer regionais. A cultura tradicional é que permitirá a permanência de Portugal enquanto entidade nacional diferente das demais e que "fortalece Portugal". Será "o muito português" que, no futuro, pode ser utilizado como recurso no setor do turismo. É através do património imaterial que Portugal se torna diferente. Na verdade, é a cultura tradicional que reflete a identidade portuguesa. Quanto ao "muito bom", refere-se ao que o Governo designa de "alta cultura" e que se exprime na produção artística, seguindo padrões universais. Será por via da arte que Portugal se projetará como "produtor internacional de artes, ideias e investigação científica", também se projetando internacionalmente os artistas.

Face à Europa, Portugal quer-se mostrar virado para o mar, como uma ponte cultural atlântica, além de o Governo pretender ser, dentro da União Europeia, um "europorto cultural", devido à coexistência de diferentes culturas (americana, europeia e africana) que nunca abalaram a identidade nacional e que permanece reconhecida face às outras. Por isso, as políticas culturais serão desenvolvidas com vista a tornar Portugal um «entreposto» de câmbios e intercâmbios culturais (Governo, 1986, p. 49) entre a Europa e os outros continentes (americano e o africano), onde no passado teve um papel colonizador.

O princípio de proteção do património cultural português será o da salvaguarda dos bens e manifestações culturais que pertencem aos portugueses, quer em território nacional, quer em outros territórios onde esse património ainda existe. A política de salvaguarda tinha por base: conservar, manter, valorizar, fruir e permitir, de forma espontânea, a criação do património cultural, contribuindo deste modo, com a quota-parte geracional, para o aumento do legado a transmitir às gerações futuras. Na dimensão da fruição cultural dá-se um uso ao património cultural, colocando-o à disposição de todos. Seguindo Michel Lacroix (1997), usar o património é dar-lhe sentido, este é matéria-prima e não produto acabado, "o património não presta, quando não presta um serviço..." (Governo, 1986, p. 50).

Através das Grandes Opções do Plano pós-entrada na CEE fica traçada a política cultural para o setor do património cultural, que assenta, essencialmente, no destaque da identidade cultural portuguesa e do património cultural português em relação aos restantes patrimónios culturais, sobretudo do património cultural espanhol, temendo-se que a proximidade geográfica levasse à confusão de culturas,

que devem ser distintas e diversas[301]. Por este motivo era a diversidade cultural entendida como um elemento importante para a Europa, sendo ela que representa a identidade cultural europeia. Em termos de teoria e prática do património cultural, Portugal assume-se, concluímos, nacionalista mais do que europeísta.

É a ética da salvaguarda ou o princípio de Noé de que fala Lacroix (1997), que determina, interpretamos, que o Governo não patrimonializou o Caminho de Santiago por este ser um bem cultural que constitui património cultural espanhol e não português. Nesta linha de pensamento, o Caminho de Santiago é um símbolo que caracteriza Espanha, faz parte da sua identidade, o que inviabiliza a aposta portuguesa em função das singulares relações históricas entre os dois Estados (Lourenço, 1994). Esta interpretação poderá ser extraída dos sucessivos Programas de Governo que evidenciam sempre a salvaguarda do património cultural português como elemento da identidade portuguesa e a importância de mostrar à Europa e ao mundo os elementos distintivos da cultura portuguesa.

Assim, concluímos o seguinte: a Certificação do Caminho de Santiago como primeiro itinerário cultural europeu apenas contemplou o Caminho Francês; a UNESCO ao inscrever na sua Lista o Caminho como Património Cultural da Humanidade fê-lo só relativamente àquele; e, o Caminho está associado à peregrinação à cidade de Santiago de Compostela, também ela constituindo Património Comum da Humanidade. Face a isto, Portugal viu uma internacionalização deste património cultural espanhol, ao qual não se pretendeu associar para evitar a temida "confusão cultural"[302]. Conforme evidencia o diploma legal das Grandes Opções do Plano, a proximidade geográfica poderia levar à confusão de identidades e, consequentemente, abalar o princípio da «reportugalização de Portugal».

Esta posição assumida pelo Governo português reflete-se ao longo dos sucessivos Programas de Governo e nas Grandes Opções do Plano que lhe dão forma jurídica. Na verdade, os Governos Constitucionais, em matéria de política cultural para o património cultural, entendemos nós, seguem uma linha de atuação marcadamente identitária e nacionalista.

A opção de não conceder ao Caminho de Santiago uma proteção jurídico-cultural foi, no nosso entender, consciente, e está traduzida nos diplomas legais que definiam a opção das políticas para o setor do património cultural que assentam na relevância da identidade cultural portuguesa, por ser um elemento que distingue o povo português das outras realidades culturais, que deve ser salvaguardado

[301] Apesar deste entendimento político o fim das fronteiras entre Portugal e Espanha "representó un deseo micropolítico de las poblaciones fronteirizas (rayanas) e próximas de la frontera en construir nuevas identidades transnacionales (Pereiro & Azevedo, 2022[no prelo]) criada através de uma relação mais intensa ao nível social, cultural e económico.

[302] Dada a internacionalização do Caminho de Santiago e a supressão de barreiras fronteiriças entre Portugal e Espanha, facilmente transformariam o Caminho de Santiago num canal internacional de circulação transfronteiriço o que constituiria, como constitui "como instrumentos de aproximación e integración fronteiriza" (Pereiro & Azevedo, 2022[no prelo], p. no prelo).

enquanto testemunho a transmitir às próximas gerações. É com este património reconhecido pelos portugueses, que Portugal quer contribuir para o património cultural europeu.

Em defesa deste nosso entendimento acresce o facto de o Governo não ter acolhido a Proposta de Resolução emanada do Grupo Parlamentar sobre a necessidade de regulamentação do Caminho Central. Nessa proposta pede-se ao Governo que legisle sobre o Caminho Central enquanto "via estruturante". As ações pretendidas são de "proteção, valorização, divulgação e promoção", o que se traduziria na efetiva tutela jurídico-cultural.

Acresce ainda, o receio manifestado nas GOP de ocorrer uma confusão da cultura portuguesa com a cultura espanhola pelo facto da sua proximidade geográfica e da adesão à Comunidade Europeia ter sido em simultâneo. Com o objetivo de afastar este receio, as GOP propuseram uma maior aproximação às culturas da Europa que se encontrem "menos próximas geograficamente, como o fez no passado" (Governo, 1986, p. 48)[303]. Nesse sentido, sugeriram que Portugal "se volte para o mar" apesar de ser os "olhos da Europa", devendo promover a sua cultura junto dos países que pertençam mais ao mar, os que constituem o "arco periférico".[304]

As Grandes Opções do Plano aprovadas para os anos de 1987 a 1991 marcaram a preocupação política de afirmar Portugal na Europa e no Mundo[305]. Essa afirmação seria possível através da cultura e, dentro desta, do seu património cultural, sendo este um elemento que nos diferencia das restantes nações, por ser a marca da identidade portuguesa. Além disso, o património cultural é também o elo que une Portugal a outros Continentes com quem Portugal está unido pela história.

A política cultural para o património cultural assentou num dever jurídico imposto pela Constituição e pela Lei-Quadro do Património Cultural, determinantes para a política seguida, porque vincularam legalmente os sucessivos Governos nesta matéria, refletindo-se nas Grandes Opções do Plano e nos Programas dos sucessivos Governos Constitucionais desde 1987 até 2019.

5.3. A institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal. Contexto e Pretexto

O Caminho de Santiago em Portugal é constituído por uma universalidade composta por elementos materiais, imateriais e naturais, por práticas sociais diversas e com características especiais (Sánchez-

[303] Contrariando esta tendência, desde 1986, a delimitação territorial luso-espanhola deu origem a um novo património cultural e natural ao qual se pode designar "raiano" que define uma nova identidade cultural fronteiriça e que se havia de transformar, também ele, num produto turístico comum aos dois Estados (Pereiro & Azevedo, 2022[no prelo], p. no prelo).

[304] Grã-Bretanha, Noruega, Países Baixos, Itália e Irlanda.

[305] Numa análise atual, podemos afirmar que esta posição do Governo acabou por contribuir para que Portugal deixasse de ser visto pelos espanhóis como o vizinho pobre, para passar a ser olhado como moderno, europeísta e inovador, conforme se alcança dos dados extraídos de trabalhos realizados por (Pereiro & Azevedo, 2022[no prelo], p. no prelo).

Carretero, 2012a). É um lugar com vários sentidos e sentimentos, tantos quantos os que nele circulam. O seu espírito está impregnado de diferentes elementos que não se confundem. Não há dúvidas que só o todo faz sentido. Na verdade, o Caminho é composto por um conjunto de elementos sobrepostos, que vão desde a arte à arquitetura, da engenharia às tradições orais e performativas. É também um espaço envolvido por diferentes paisagens e em que a literatura, a música e as relações interpessoais ganham vida.

O Caminho a Santiago, qualquer que ele fosse, foi fundador de atos de entreajuda, caridade, fraternidade, solidariedade, nascido de forma espontânea e que contribuía para o bem-estar do peregrino no seu percurso. Ao longo do Caminho percorriam peregrinos de muitas regiões, contactavam com comunidades e vivenciavam formas de ser e de estar diferentes das suas. Eram partilhados hábitos do quotidiano, onde se incluíam, entre outros, a alimentação e formas de saudação. Em suma, as trocas culturais eram inevitáveis.

O que nos deixou o legado do Caminho? Diferentes itinerários, património cultural construído e trocas culturais entre os peregrinos e entre estes e as comunidades onde estes passam. Estes bens e manifestações culturais podem ser vistos e interpretados como signos ou símbolos, em que a sua forma de expressão é o seu significante e o elemento que ele representa – o conteúdo - é o que lhe dá significado, isto é, o valor imaterial. Com base nessa interpretação iniciou-se o processo de patrimonialização institucional e a sua instrumentalização, que teve o seu auge com a certificação do Conselho da Europa, que impeliu os Estados a reconhecer valor cultural no Itinerário do Caminho a Santiago de Compostela. Esse valor cultural definiria a criação de uma ideia homogénea de «povo europeu», suportado no espírito dos direitos fundamentais, mas também nos valores da religião cristã. O Caminho de Santiago seria o "Caminho para a Paz". Foram esses elementos determinantes para que a União Europeia olhasse para o Caminho como um instrumento na criação da «identidade europeia».

No Caminho são visíveis as ações e interações humanas, não só passadas, mas também presentes, sendo, por isso, património cultural em constante construção. Nele se evidencia a reinvenção típica da salvaguarda de que fala Lacroix (1997). O ato de fazer o Caminho é, por si só, uma forma de salvaguarda. Quem faz o Caminho não só não o deixa "morrer", como o faz "renascer", por isso, o Caminho é símbolo da responsabilidade social e da justiça geracional, é património cultural passado, presente e futuro.

Para que o Caminho permaneça na sua autenticidade é necessário que a sua institucionalização não o desvie o seu significado. Deve cuidar dos elementos imateriais do Caminho por serem manifestações que, não estando reproduzidas em elementos físicos, lhe dão forma e são de fácil

perecimento. Estas manifestações tendem a ser esquecidas se não reproduzidas, perdem o seu valor patrimonial, por esse motivo, estes elementos culturais demasiado frágeis merecem especial proteção. No caso do Caminho, estamos em face do exemplo de um complexo de elementos patrimoniais que, caso algum deles desapareça ou se perca, poderá impedir a sua identificação e compreensão do sentido do lugar, ao que chamam "espírito do lugar".

O Caminho foi, e mantém, a função de repositório da diversidade cultural. O bem cultural Caminho de Santiago é, sem dúvida, uma obra plural e compósita, sem a intervenção do passado, mas com o seu contributo.

Na composição institucional do Caminho de Santiago há um sem número de itinerários que abarcam uma vasta área geográfica, nomeadamente a zona sudoeste do território francês e a faixa norte espanhola. Trata-se de rotas de peregrinação que, apesar de remontarem à Idade Média, estão ativas, residindo aí a sua integridade e necessidade de valorização. São de especial importância quer os troços de Caminho propriamente ditos, quer o património religioso edificado como igrejas, conventos e mosteiros, bem como edifícios com unidades de apoio aos peregrinos.

A sua institucionalização requer a manutenção da sua autenticidade sem obstar à criatividade humana contemporânea que, por sua vez, impede a sua fossilização e permite a sua manutenção de património vivo, moldável à fruição cultural. Os símbolos do Caminho devem ser conservados e protegidos, porquanto é a partir deles que se criam outros símbolos, se reescreve a sua narrativa. É o património imaterial, enquanto elemento mais frágil, que compõe o Caminho, mas também o que mais se evidencia dentro do conjunto patrimonial, o que deve merecer maior proteção. É a partir dele que se intensificam e realizam as trocas culturais, é o seu espírito, a sua essência. Os elementos físicos que pejam o trajeto não são mais do que reflexo desse espírito reproduzido em coisas, em símbolos da sua existência e da sua permanência.

Só recentemente (2019), o processo de patrimonialização do Caminho de Santiago em Portugal teve o seu início, sem que para o efeito se tivessem criado espaços interpretativos em locais centrais para informar as comunidades e os peregrinos acerca do seu valor.

A massificação dos Caminhos em território português determina a necessidade, cada vez maior, de proteger estes itinerários, sem prejuízo da sua função de recurso turístico que, aliás, a certificação consegue regular.

A tutela pública cultural não substituirá, nem colidirá, com regulamentações que visam a sua certificação. O Estado necessita de olhar para o Caminho de Santiago como elemento identitário. Aqui entendido o Caminho de Santiago no seu carácter simbólico, constituído por um conjunto de itinerários

que, ao longo do seu trajeto, permitem o reencontro com o passado histórico do Caminho e o que ele representou para os locais que atravessa. Estamo-nos a referir aos bens culturais, pejados de elementos de memória, de vivências, que lhe deram no passado um cariz eminentemente religioso e espiritual.

Em Portugal não se identifica que tenha sido dado, até 2019, um valor cultural ao Caminho que vise a sua patrimonialização institucional. O Governo, no preâmbulo do diploma de certificação, refere, de forma expressa, que a sua ação legislativa decorre de falta de coerência de critérios aplicados aos itinerários e da falta de coordenação com outras atividades que se desenvolvem à volta do Caminho. Estava justificada a intervenção do Governo para, no uso das suas competências constitucionais, criar um conjunto de normas jurídicas de âmbito nacional, impondo aos municípios um conjunto mais ou menos uniformizado de regras para itinerários do Caminho a Santiago, onde se incluem regras jurídicas para o seu reconhecimento institucional. Este reconhecimento institucional permitirá aos municípios obter financiamento para a conservação e valorização dos itinerários, através da criação de sinalética e infraestruturas de apoio aos peregrinos e, em simultâneo, permitirá que os itinerários certificados passem a ser promovidos institucionalmente através do Turismo de Portugal. Isto é, a iniciativa legislativa visou definir o enquadramento jurídico do Caminho de Santiago em Portugal e estabelecer a regulamentação que permite a sua declaração de interesse público.

O processo de patrimonialização institucional do Caminho iniciou-se com a sua identificação enquanto "itinerário do Caminho de Santiago". Partindo da sua identificação, é possível preencher o seu conteúdo através dos critérios enunciados no diploma, dando ao itinerário um significado especial com base nos elementos que o compõem, gerando-se um produto histórico-cultural, sendo a certificação o símbolo que expressa o reconhecimento e por consequência, a marca para a sua promoção.

Coube ao Governo fazer aprovar em Conselho de Ministros o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril. Este diploma legal "regula a valorização e promoção do Caminho de Santiago, através da certificação dos seus itinerários". Esta iniciativa começou a ter a sua previsão no Programa do XXI Governo Constitucional, onde se definia, ainda que de forma implícita, o percurso institucional do Caminho de Santiago em Portugal, não só através do reforço do papel das autarquias locais em matéria de desenvolvimento local e de ordenamento do território[306], como também pelo facto de o Programa do

[306] Nesta legislatura foi conferida às autarquias locais mais autonomia na elaboração dos planos de âmbito municipal (Planos de urbanização e Planos de Pormenor). Esta atribuição de maior autonomia às autarquias, no plano urbanístico, permitiria que a proteção dos itinerários físicos do Caminho de Santiago em Portugal, passasse a ser por estas definidos ao nível local. Não só quanto ao seu perímetro, como à zona de proteção, mas também no estabelecimento de condicionantes construtivas e de reabilitação no perímetro exterior do itinerário físico.

Governo, dentro de uma perspetiva de políticas transversais, destacar o setor do turismo, considerando-o uma das áreas decisivas para uma política de desenvolvimento sustentável[307].

Dentro da matéria de políticas culturais, o Programa do XXI Governo Constitucional define para o Ministério da Cultura o papel de "parceiro dinamizador (...)" e "interlocutor de produtos (..)", traçando como objetivos de política, mecanismos de gestão integrada. Nesse sentido, cabe ainda ao Ministério da Cultura a realização de «pontes» entre diferentes tutelas, promovendo um trabalho em rede. No caso dos itinerários do Caminho de Santiago, este papel do Ministério de Cultura refletir-se-á nas atribuições da Secretária de Estado Adjunta e do Património Cultural, a quem compete declarar conjuntamente com a Secretária de Estado do Turismo, a certificação do itinerário, através de Portaria Conjunta. Cabendo ainda à DGPC, no diploma da certificação dos Caminhos, solicitar "a intervenção da Comissão de Certificação (...)", assim como "acompanhar (...)" a implementação do plano de gestão e "criar e manter a base de dados".

Com a aprovação do diploma legal da certificação, o Governo cumpre o seu propósito governativo, preconizando um novo modelo de gestão cultural fora do Ministério da Cultura, para além de conseguir criar a marca "Portugal", permitindo, através da certificação, o uso da marca nacional Caminho de Santiago. De resto, a política do património cultural que se estende ao longo dos itinerários, permanece numa ótica da política de salvaguarda, com o objetivo da afirmação de Portugal na Europa e no mundo (GOP, 2016, p. 221) [308], isto é, a valorização de Portugal realizar-se-á através da valorização dos seus valores culturais que devem, para isso, ser mantidos "vivos"[309].

Este esforço legislativo não permite a integração, por agora, do Caminho de Santiago no património cultural português à luz da LBPC, nem nos parece que essa tenha sido a intenção legislativa. A certificação a que alude o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, estabelece um modelo de organização que visa, numa primeira fase, a sua identificação, esta vista como uma fase da patrimonialização, sem o envolvimento das comunidades neste processo. Entendemos nós, por isso, que no caso do Caminho de Santiago em Portugal, a patrimonialização será horizontal, sempre ao nível do poder público. Às

[307] Destaca-se o papel das Regiões de Turismo (GOP, 2015, p. 167, 173-189), sendo através delas que se atribui mais importância ao Programa Nacional de Turismo Natureza, criando percursos pedestres e promovendo o turismo de natureza, contribuindo, entendemos nós, para a definição de um regime jurídico especial para o Caminho de Santiago em Portugal.

[308] (Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março), Diário da República, 1.ª série, N.º 63.

[309] A cultura portuguesa deverá ser promovida ao nível externo. Para o efeito, define a cooperação entre o turismo e a cultura com vista a aproveitar o crescimento do setor turístico. Traça uma revitalização das redes do património cultural, "Mosteiros Portugueses Património da Humanidade" e rotas do Património Mundial e "rotas das catedrais". Assumiu ainda o compromisso de criar outras rotas e itinerários culturais, com o objetivo de criar percursos ao património cultural e a equipamentos culturais espalhados pelo país, cujo intuito é o desenvolvimento do potencial e a competitividade do território, aprovado por lei da assembleia da república (Lei n.º 82-A/2014 de 31 de dezembro), Diário da República, 1.ª série — N.º 252 — 31 de dezembro de 2014.

autarquias cabe identificar, estudar e salvaguardar o Caminho, ao poder central cabe homologar os itinerários do Caminho e oficializar os critérios base do seu reconhecimento e atribuir o uso da "marca", da qual é detentor.

O poder político na institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal utilizou o Direito, por um lado, para a definição das regras do processo de patrimonialização, por outro lado, como instrumento na criação de um produto turístico cultural. O criador das regras é também o seu aplicador.

5.3.1. A "Constituição Cultural" e o Caminho de Santiago

Em matéria legislativa é competência relativa da Assembleia da República criar as bases da política do património (art. 165º al. g) *in fine* da CRP). É na Lei de Bases que se define a tutela jurídica de proteção e valorização do património cultural português, como também os princípios de políticas públicas a prosseguir, com vista à sua salvaguarda. Na Lei de Bases, tal como lhe compete, encontra-se definido o quadro jurídico que obriga à criação de regulamentação para a sua aplicabilidade efetiva, competindo ao Governo a criação da legislação de desenvolvimento, por força do art. 198º, nº 1 al. c) da CRP.

A declaração de um bem como património cultural cabe, por força do princípio da tutela e da hierarquização das categorias, definidas no art. 15º da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, ao Governo, aos municípios e às regiões autónomas. O Estado tem o dever de preservar e defender o património cultural português (art. 4º). Neste sentido, no ano de 2009, foi aprovada legislação de desenvolvimento à Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, em que se definem os regimes jurídicos específicos das diferentes tipologias de bens: bens imóveis e respetivas zonas de proteção; bens móveis; e património imaterial, quanto a este último, definiu-se ainda a sua tutela jurídica[310].

Dispõe o nº1 al. c), do art. 198º da CRP, que o Governo na legislação de desenvolvimento deverá indicar, de forma expressa, a Lei de Bases ao abrigo da qual é aprovada a legislação de desenvolvimento. A iniciativa governativa de 2019 teve por base o disposto no art. 198º, nº 1 al. a), isto é, não houve intenção do Governo de integrar os itinerários do Caminho de Santiago no regime de tutela do património cultural português. Por esse motivo, o diploma não emprega, na definição de itinerário do Caminho de Santiago, a designação "património cultural" ou "valor cultural" ou "interesse cultural". O uso dessas expressões levaria à necessidade de enquadrar o regime jurídico dos itinerários do Caminho de Santiago nos Direitos Sociais (art. 66º, nº1 e 2 al. c)) e Culturais (art. 78º, nº1 e nº2 al. c)). Neste caso, estas disposições encontram-se inseridas no Título III dos Direitos e Deveres Fundamentais, inscrito na Parte I

[310] Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro; Decreto-Lei nº 148/2015, de 4 de agosto; Decreto-Lei nº 139/2009, de 15 de junho, entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 149/2015, de 4 de agosto.

da Constituição Portuguesa, o que se prevê relativamente a estas matérias a inserção no art. 17º, isto é, são "direitos fundamentais de natureza análoga" aos direitos, liberdades e garantias. Neste sentido, referem Gomes Canotilho e Vital Moreira que estes direitos de natureza análoga podem ser encontrados no Título III como "entre outros restantes direitos fundamentais dispersos pelo texto constitucional" (1984, p. 128). Estes autores suscitam a dificuldade da identificação dos "direitos fundamentais de natureza análoga", referindo que o critério para a sua identificação não é único, tal como refere a Constituição. Contudo, defendem que os preceitos dos Direitos Sociais, ao definirem determinadas atribuições do Estado, obrigam a que este as cumpra para, desse modo, cumprir um autêntico direito fundamental (Canotilho & Moreira, 1984), fazendo dos Direitos Sociais verdadeiros direitos fundamentais. Para estes autores esta perspetiva teve a sua origem na revisão constitucional de 1982, que "transformou aquilo que anteriormente se apresentava como *deveres estaduais sem direitos, em autênticos direitos sociais*", concluindo que os direitos sociais são "autênticos direitos fundamentais" (Canotilho & Moreira, 1984, p. 132), pois trata-se de atribuições do Estado que lhe impõe um *facere*.

5.3.2. A institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal. O Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril

O anteprojeto do Decreto-Lei que regula a valorização e promoção do Caminho de Santiago, datado de 13 de novembro de 2018, previa nele: não só a valorização e promoção do Caminho de Santiago por via da certificação, como a criação de um órgão de Coordenação Nacional do Caminho de Santiago, à frente designado de CNCS; a constituição de um Conselho Científico que teria como função pronunciar-se quanto às certificações, produzir e divulgar conhecimento acerca do Caminho, assim como assessorar a CNCS; que o itinerário a certificar contemplasse não só o percurso de ida até Santiago, como o retorno até ao local de origem, que seria Portugal; que o itinerário do Caminho, quanto à sua natureza, fosse composto por bens do domínio público, propriedades privadas com servidões administrativas ou com restrições de utilidade pública de forma a permitir a passagem de peregrinos; a necessidade dos municípios, por onde o itinerário passasse, desenvolvessem instrumentos de gestão territorial, como forma de salvaguarda dos itinerários; a criação de instrumentos de gestão territorial, quer de âmbito municipal, quer de âmbito intermunicipal, como forma de garantir a integridade dos itinerários e do património cultural associado e a paisagem envolvente ao itinerário, demonstrando a transversalidade dos regimes dos Caminhos (ambiente, património cultural e urbanismo); um Conselho Consultivo constituído por uma entidade fora da Associação Nacional de Freguesias e do ministério responsável pela área da administração Local, do qual faria parte o Ministério da Administração Interna (que, entretanto, caiu na versão final).

Destaca-se ainda do anteprojeto o objetivo da regulamentação dos itinerários que seria a definição de critérios comuns e a sua articulação entre os diversos setores envolvidos, no caso, património cultural, turismo, ordenamento do território, planeamento e administração do território, sendo o objetivo último estabelecer uma regulamentação de coordenação de âmbito nacional. Para o efeito, propunha, além do órgão de coordenação das diferentes entidades envolvidas, um Conselho Consultivo, constituído pelas entidades menores, designadamente a sociedade civil, a Igreja católica, as Regiões de Turismo. No anteprojeto não consignava a figura de entidade gestora, nem a necessidade da apresentação de um plano de gestão com o pedido de certificação. O Governo, quando aprovou o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, procedeu a alterações, fazendo desaparecer o CNCS e criando a Comissão de Certificação com poderes limitados, para além de ter suprimido o Conselho Científico e retirado qualquer adequação do território ao itinerário definido como Caminho de Santiago.

O Governo, na sua opção de regulamentação do Caminho de Santiago de Compostela em Portugal, criou um quadro normativo onde define as características, as consequências, as competências e atribuições dos diferentes atores institucionais do Caminho. No caso dos atores, definiu as atribuições da DGPC, do Turismo de Portugal e dos municípios, sendo que os dois primeiros assumem um papel técnico que contribui para a tomada de decisão da certificação dos itinerários, além de serem quem coordena e quem promove. Quanto às autarquias, estas assumem um papel de executores em coordenação com a entidade gestora.

Paralelamente, estabeleceu, ainda, um papel secundário a outro grupo de atores. Dentro das entidades públicas, às CCDR´s e dentro das entidades de direito privado, às associações ligadas ao caminho; à Igreja católica; às associações de municípios e à Sociedade Anónima do Plan Xacobeo (artº 6). Já as comunidades e os cidadãos foram excluídos de qualquer intervenção no quadro normativo dos itinerários do Caminho de Santiago, por representarem a "lógica do menor", a quem não foi dada voz na preparação normativa, nem no procedimento que culmina com o ato que declara determinado itinerário "Itinerário Certificado do Caminho de Santiago". Apesar do diploma definir, no procedimento, a fase de audiência de interessados, esta não passa de um formalismo procedimental que em nada interfere ou afeta o ato final de certificação. Esta opção na definição dos atores, em que se excluem as comunidades, demonstra, mais uma vez, que não houve intenção do Governo em associar esta intervenção legislativa à participação pública nos itinerários do Caminho Português de Santiago, não lhe conferindo o "valor cultural".

Quanto à definição das competências e temáticas relacionadas com os itinerários, o diploma de certificação define todos os elementos que integram o conceito de itinerário do Caminho de Santiago,

designadamente: "uso consistente, comprovado por fontes históricas, vestígios materiais ou tradição documentalmente registada, bem como, o património cultural e natural que lhe seja associado" (art. 2º).

Porém, o Caminho, enquanto bem jurídico de interesse cultural, tem uma estrutura multidisciplinar, não só pela sua dimensão física, uma vez que o seu âmbito é supra estatal, de interesse europeu e com valor coletivo, mas também pela sua dimensão histórica e cultural, económica, social e hoje, indiscutivelmente, turística, sem deixar de fora a sua, ainda, dimensão religiosa. Por isso, entende-se que a proteção do Caminho deve ficar a cargo de quem o possui, sem prejuízo da regulamentação de aspetos como: planeamento territorial por onde o itinerário passa, designadamente a afetação do uso do solo, perímetro do itinerário, condicionantes à utilização do solo, constituição de servidões; atividades produtivas e comerciais passíveis de licenciamento; património cultural que se estende ao longo do seu percurso e que se encontra classificado ou inventariado; gestão do turismo em torno do Caminho, ambiente e paisagem, no entanto, sem nunca deixar ao arbítrio da entidade gestora e dos municípios que representa, sob pena de não haver homogeneização de critérios entre os itinerários.

Dentro do quadro legal da certificação é atribuída à DGPC a competência para velar pela "valorização e salvaguarda do património cultural inerente aos itinerários (...)" (art. 3º nº1), competência que lhe advém da Lei Orgânica do Ministério da Cultura, por força da Lei nº107/2001, de 8 de setembro, em que se atribui ao Estado o exclusivo da tutela dos bens culturais. A questão que fica por esclarecer é se esse património cultural associado ao Caminho de Santiago que o diploma de certificação refere, é o que se encontra já classificado na categoria de "interesse público" ou "interesse nacional", ou se abrange, também, a categoria de "interesse municipal"? Isto por que, nos termos da Lei nº107/2001, de 8 de setembro, o património cultural classificado como de interesse municipal tem como guardião o município que o declarou como fazendo parte do seu património cultural.

Na verdade, as autarquias por onde passa o itinerário têm ferramentas jurídicas passíveis de serem usadas, tendo, por isso, competência para regular o itinerário do Caminho no seu território, assim como, o património cultural que lhe está associado e que seja de "interesse municipal"[311]. No caso dos instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal, como o Plano Diretor Municipal e o Plano de Pormenor de Salvaguarda, a aplicabilidade diferenciada destes instrumentos de planeamento territorial pode ter consequências significativas na gestão do território atravessado pelo Caminho, não só do ponto de vista da configuração física, como também urbanística.

[311] Cf. art.s 15º nº6 e 94º nº1 *in fine*, da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro e preâmbulo do Decreto-Lei nº 309/2009, de 23 de outubro, assim como art.s 57º e 58º deste diploma legal. Além do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 19 de setembro e sucessivas versões, cuja última, Lei n.º 66/2020, de 4 de novembro. E ainda art. 75 e sgs do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº 25/2021, de 29 de março.

A Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, e a sua regulamentação de desenvolvimento, aplicam-se aos imóveis classificados, definindo a constituição de zonas de proteção. No caso dos imóveis classificados com interesse municipal, a aplicabilidade do regime das zonas de proteção só ocorre subsidiariamente, isto é, caso os instrumentos de gestão territorial não estabeleçam regras de uso e ocupação do solo para as áreas envolventes dos imóveis classificados. Porém, com a definição de um itinerário certificado seria desejável proceder a correções ao nível do seu perímetro e em toda a sua extensão, para que aquele mantenha a sua estrutura e a sua autenticidade - e não apenas os perímetros já definidos para os bens culturais classificados ou em vias de classificação, que se encontram ao longo do itinerário e que dele fazem parte integrante. O Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, não prevê essa revisão nem a recomenda (apesar de fazer parte do anteprojeto), pertence, pois, aos municípios, essa competência, que devem adequar os planos de âmbito municipal[312] à realidade do itinerário e fazer constar do plano de gestão as medidas dos instrumentos de gestão territorial que conceberem.

Na medida em que o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, refere a "natureza supra municipal do itinerário" (secção A nº3), configura-se como necessário para parametrizar os itinerários físicos, que os municípios, por via dos instrumentos de gestão urbanística, criem um instrumento de gestão territorial de âmbito intermunicipal que abranja o itinerário que atravessa os diferentes municípios. No caso, adequa-se o designado plano intermunicipal[313], permitindo, deste modo, a uniformização física do traçado. Neste regulamento de uso e ocupação do solo estariam contempladas as condicionantes urbanísticas nos territórios municipais, assim como, o perímetro de serventia e a área do itinerário do Caminho. Além disso, permitiria que os municípios, em conjunto, definissem neste instrumento urbanístico a constituição de servidões administrativas e eventuais expropriações ou zonas *non aedificandi*, conforme o previsto pela legislação urbanística já referenciada.

O normativo da certificação, na sua secção A, 15 g), refere-se à "dinamização de novos serviços turísticos", colocando-se, neste caso, a questão: quem controla a implementação dos "novos serviços turísticos"? Isto porque, nos termos do art. 5º nº 3 do Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, a Comissão de Certificação apenas tem competência para "propor"[314], cabendo à DGPC "acompanhar a implantação dos planos"[315]. A Comissão Técnica não tem poderes de decisão, apenas "propõe", "emite pareceres", "articula", "assegura", "identifica financiamentos" e "aprova os relatórios". Não se encontrando

[312] PDM (Plano Diretor Municipal); PU (Plano de Urbanização), PP (Plano de Pormenor), podendo, este último, revestir a modalidade de Plano de Salvaguarda.
[313] Cujo regime jurídico se encontra estabelecido no Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, com a ultima versão aprovada pelo Decreto-Lei nº 25/2021, de 29 de março, (art.s 110º a 114º).
[314] *Vide* alíneas a), b) e c) do referido preceito.
[315] *Vide* al. b) do nº2 do art. 3º, do Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril.

regulamentado quem controla e como são controlados esses "novos serviços turísticos" e quais as suas funções, seria importante perceber se cabe à entidade gestora, no âmbito da elaboração do plano de gestão, estabelecer as regras e as funções dos "novos serviços turísticos" ou se fica ao critério de cada município ou, ainda, se passará pela aprovação do Turismo de Portugal.

Apesar de o Caminho de Santiago ser reconhecido internacionalmente como património cultural coletivo, conforme bem refere o diploma da certificação no seu preâmbulo, a sua proteção legal decorre de um "plano de gestão e valorização" e do seu cumprimento, a que alude o art. 12º e ainda o nº 15, da Secção A do Anexo I, ambos do Decreto-Lei nº51/2019, de 17 de abril, distinguindo-se nos itinerários do Caminho de Santiago, o caminho físico, cuja competência da sua gestão pertence aos municípios e à entidade gestora, e o património cultural que lhe está associado, cuja salvaguarda e valorização compete à DGPC.

A abordagem das competências é, sem dúvida, o ponto fundamental para se compreender o conteúdo das atribuições de cada um dos órgãos da administração pública[316] envolvidos na "proteção e valorização do Caminho" e para se definir a sua delimitação.

Quanto à preservação do património cultural, mantém-se a Administração Central como entidade competente para a sua valorização e salvaguarda. Porém, o itinerário do Caminho de Santiago de Compostela, enquanto uma universalidade composta pelo caminho físico e pelo património cultural associado ao percurso, é reconhecido e certificado, enquanto tal, pela cultura e pelo turismo, no exercício de mecanismos de cooperação ativa, a que faz referência o diploma das Grandes Opções do Plano. Nos termos do art. 9º do Decreto-Lei nº51/2019, de 17 de setembro, "cabe aos membros do governo responsáveis pelas áreas do turismo e cultura", a "decisão de certificação do itinerário", cabendo, por sua vez, aos técnicos, designados por Comissão de Certificação constituída por representantes da cultura e do turismo, realizar a apreciação técnica do pedido de certificação e fazer o controlo trianual pelo cumprimento do plano de gestão.

O Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, distingue duas tipologias de património nos itinerários do Caminho de Santiago: o "património cultural" e o património de "elevado valor patrimonial". A este propósito, na secção B do Anexo 1, com a epígrafe "critérios complementares para a identificação de itinerários ou parte de itinerários de elevado valor patrimonial", o Governo estabeleceu um conjunto de critérios específicos a serem tomados em conta pelos municípios na identificação dos bens "com elevado

[316] Os titulares de competências encontram-se descritos da seguinte forma: nos art.s 3º e 4º, a DGPC, a Secretaria de Estado dos Bens Culturais, a Secretaria de Estado do Turismo, o Instituto do Turismo de Portugal, IP; no art. 5º, a Comissão de Certificação; no art. 6º, o Conselho Consultivo; e no art. 7º, a entidade gestora, todos do DL nº 51/2019, de 17 de abril.

valor patrimonial", no traçado de itinerário. Nesta identificação, mais uma vez se alude a universalidades: "testemunho simbólico ou religioso"; "testemunho notável de vivências ou factos históricos"; "valor estético, técnico ou material intrínseco do itinerário"; "conceção arquitetónica, urbanística e paisagística"; "importância (..) do ponto de vista da investigação histórica ou científica". De forma genérica, devem ser identificados os bens patrimoniais que tenham "interesse histórico, ambiental, paleontológico, arquitetónico arqueológico, artístico, etnográfico, científico, social, industrial e técnico", devendo o itinerário, ou parte dele, ter um "uso consistente (...) pelos peregrinos a Santiago", sendo esse uso pelo menos reportado a 1856[317], e a fundamentação técnica suportada por "fontes históricas" (ponto 16 a 18, alíneas a) a e))[318].

Os bens com "elevado valor patrimonial" constituem uma tipologia de bens que, apesar de conterem características que se enquadram na tutela do património cultural, o Governo concede aos municípios competência para a sua identificação, conforme dispõe o DL nº 51/2019, de 17 de abril.

Apesar da decisão tardia (2019) de regular os itinerários do Caminho de Santiago, conferindo-lhes uma "Marca", não será possível por via daquele enquadramento normativo declarar o seu "valor cultural", porquanto os itinerários do Caminho não integram uma das categorias a que alude a Lei, como forma de salvaguarda do legado geracional. O diploma legal configura o itinerário do Caminho como sendo composto pelo percurso e pelo património cultural associado ao percurso. Poderá muito desse património cultural integrar o património cultural português, mas isso não permite concluir que o itinerário do Caminho, enquanto universalidade, é património cultural e por isso tutelado pela LBPC. Nem o poderia ser, uma vez que o art. 4º, através do princípio da tutela, impede que o ato de classificação possa ser praticado por entidades diferentes das definidas no art. 28º da Lei de Bases.

Os itinerários do Caminho Português de Santiago não se encontram protegidos do ponto de vista jurídico-cultural. Entendemos nós que, por enquanto, há um desinteresse por parte da Administração Central em reconhecer o valor cultural do Caminho de Santiago, sendo um indiciador de que estes itinerários não têm "relevante interesse cultural". Os itinerários são graduados pelo "valor patrimonial" ou o "elevado valor patrimonial" que o diploma de certificação lhes atribui para a certificação.

---

[317] Segundo o estudo encomendado (Eixo Atlântico, 2017, p. 61), é o ano de construção da Estrada Real, que veio substituir a Ponte da Torre na passagem do rio Âncora. Esta data também marca o inicio da revolução dos transportes terrestres em Portugal (ano da inauguração do primeiro troço de caminho de ferro entre Lisboa e Carregado) e a consequente alteração do perfil da rede viária. Por isso, os itinerários anteriores a esta data que subsistem, podem ser representativos da »paisagem viária» pré-industrial.

[318] Trata-se de critérios copiados da LBPC (art.s 2º, nº1 e nº3 e 17º, alíneas c) a f) e h)), isto é, critérios genéricos para apreciação técnica, com vista à classificação ou inventariação de bens culturais, cujo objetivo é a integração destes numa das categorias definidas no art. 15º (monumentos, conjuntos e sítios). Cabendo, de acordo com o princípio da tutela, o ato final ao Governo ou a um membro do Governo (art.s 28º, nº1 e 4º, nº2 *in fine*). Aos municípios fica reservado o poder de classificar ou inventariar bens culturais com "interesse municipal", e às Regiões Autónomas, a classificação ou inventariação de bens que se encontrem nas respetivas regiões (art. 15º).

Na verdade, com a certificação apenas se reconhece o "interesse público" (art. 10, nº1, al. a)) dos itinerários. Através desse reconhecimento, permite-se o "acesso a financiamento" para a sua valorização e promoção e confere-se a possibilidade de "divulgação e promoção nos canais de comunicação nacionais e internacionais tutelados pela área do turismo e da cultura (...)", pelo Turismo de Portugal, IP (art. 10º, nº1 al. c) e d)).

Presentemente, a intervenção da administração da tutela do património cultural, relativamente ao Caminho de Santiago, circunscreve-se à atribuição da "Marca", por via de um parecer técnico que aprecia o preenchimento dos critérios estabelecidos no anexo I, secção A e/ou B. Após esta fase procedimental, que termina com o ato de certificação, que reveste a forma de Portaria (art. 9º), a Administração do Património Cultural limita-se a controlar, de três em três anos, o plano de gestão e de valorização, verificando se o mesmo se encontra a ser cumprido, e a dirigir, promover, assegurar e identificar a forma como a entidade gestora deve obter recursos para a gestão de cada um dos itinerários. Além disso, assume a tarefa de articular os diversos itinerários, com o objetivo do seu desenvolvimento em rede (art. 5º, nº2).

Em suma, esta intervenção circunscreve-se ao apoio técnico e à finalidade pretendida, que é a "articulação entre os itinerários certificados tendo em vista a sua continuidade territorial" (art. 5, nº2 al. c)), cabendo aos municípios e à entidade gestora identificar, "no Plano de gestão e valorização", o modelo de valorização e de salvaguarda do itinerário, ou parte dele, mesmo que possua um "elevado valor patrimonial" (Anexo I, seção B, ponto 19).

Os itinerários do Caminho de Santiago, que "representa uma expressão histórica da cultura europeia e constitui um verdadeiro pilar da nossa identidade coletiva", são juridicamente tutelados por via da certificação, que lhes confere apenas a atribuição de uma "Marca", cuja exploração cabe ao Ministério da Cultura e ao Turismo de Portugal, sendo possível, desta forma, direcionar os turistas itinerantes para os trajetos com "Marca", garantindo a comerciantes e empresários uma segurança e retorno nos investimentos feitos que servem os peregrinos que percorrem o Caminho de Santiago em Portugal.

Ora, da análise do diploma da certificação do Caminho de Santiago, parece que o ordenamento jurídico português não criou um quadro legal de proteção jurídico cultural do Caminho de Santiago que atravessam o território português. Na verdade, a nosso ver, os itinerários certificados integram o conceito de itinerários culturais na variante itinerários turísticos, no entanto, são promovidos como Caminho de Santiago de Compostela porque, de facto, o seu trajeto se direciona para a Galiza, no Estado espanhol. Não são igualmente protegidos por via da classificação, não são património cultural institucional, não se

encontram inseridos numa das categorias previstas no art. 15º da Lei nº107/2001, de 8 de setembro, mormente na categoria de conjunto com "inestimável interesse cultural" (art. 18º, nº 1), por serem constituídos por uma universalidade de bens, nos termos do art. 1º da Convenção de Paris (UNESCO, 1972).

O património material, que persiste ao longo do percurso e que se encontra associado à tradição jacobeia, é constituído por monumentos, património religioso e arquitetura civil, que refletem a peregrinação e a espontaneidade das comunidades que, voluntariamente se foram preparando para acolher os peregrinos que rumavam em território português a caminho de Santiago ao longo dos séculos. Tal património pode ser, ou não, património cultural e, caso seja, o conjunto desses bens mantém-se sob a tutela da Administração Central, independentemente da sua propriedade ser privada ou pública.

Na primeira e única iniciativa legislativa, o Governo reconhece no Caminho o vasto património cultural comum que o compõe, sem o declarar como tal. Expressamente refere que o Caminho "ultrapassa fronteiras da Europa" e reconhece a sua "importância identitária", assim como, a ocorrência de atividades públicas e privadas com vista à sua patrimonialização. Contudo, a sua iniciativa legislativa do ano de 2019 é apenas justificada pelas "iniciativas desencadeadas [que] têm sido pautadas pela dispersão nos critérios aplicados", nas quais foi detetada a "ausência de coordenação que previna zonas de conflito com outras atividades". A Administração Central assume-se coordenadora das iniciativas que são desencadeadas em torno dos itinerários, não cumprindo a função que lhe competiria, de entidade a quem incumbe a conservação e valorização do património cultural que o Caminho de Santiago representa.

Entende-se que a iniciativa legislativa do ano de 2019 não prosseguiu a finalidade de salvaguardar o Caminho de Santiago de Compostela enquanto património coletivo. Para esse efeito, a sua tutela teria de caber à Administração Central, que devia definir as ferramentas para a gestão dos seus itinerários, segundo os critérios específicos determinados pelas instâncias internacionais[319], o que obrigaria a que

[319] Nos termos da Convenção de Paris (UNESCO, 1972), no seu art. 4º determina que cabe a cada um dos Estados-Parte, o dever e a obrigação de reconhecer e assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão futura dos bens que constituam património cultural e que se encontre no seu território. Pelo que caberia ao Estado português criar, dentro da sua política para o património cultural as condições para proteger no seu território o Caminho, utilizando ou criando instrumentos jurídicos para esse efeito (art. 5º).
Dentro das suas obrigações assumidas internacionalmente, o Estado português, em respeito pela Convenção de Paris deveria (art. 6º) reconhecer o Caminho de Santiago em Portugal por este constituir "um património universal para a protecção do qual a comunidade internacional no seu todo tem o dever de cooperar". Portugal, enquanto Estado-Parte na Convenção não aplicou os princípios nela estabelecidos no que diz respeito ao Caminho de Santiago que atravessa o território português. Tal omissão ainda prevalece apesar da iniciativa legislativa ocorrida em 2019.
Nos termos das Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Património Mundial, cada bem proposto para inscrição deverá ter um plano de gestão adequado, ou outro sistema de gestão documentado, o qual deverá especificar a forma como deve ser preservado o valor universal excecional de um bem, de preferência por meios participativos (parágrafo 108).

todos os itinerários adotassem o mesmo modelo de gestão. Isto, sem prejuízo dessa gestão ficar a cargo de outras entidades públicas ou privadas que o implementassem e executassem, com vista à manutenção do valor cultural universal do bem[320]. Porém, antes do plano de gestão ser legalmente definido, será necessário declarar o valor cultural relevante do Caminho de Santiago e, consequentemente, este ser submetido ao regime jurídico de proteção[321]. E, deste modo, ser possível criar nas comunidades, que os itinerários culturais atravessam, o espírito de pertença e, por essa via, se envolvam na sua proteção e valorização, fundamental para a sua gestão eficaz.

Só a declaração do seu "relevante interesse cultural", emanado de um ato administrativo, permite criar um conjunto de restrições de utilidade pública típicas da propriedade privada de bens culturais e de bens que se encontrem na respetiva zona de proteção (art.s 21°, 25° n°4 e 42° da Lei 107/2001, de 8 de setembro e art.s 15° e 16° do Decreto-Lei n° 309/2009, de 23 de outubro). Assim, por não ter enquadramento legal, o ato de certificação do itinerário do Caminho de Santiago não corresponde, por isso, à criação de uma nova categoria de património cultural.

O enquadramento do Caminho de Santiago no património cultural para a sua tutela jurídica terá de ser feito de forma ampla e dinâmica. O Caminho ainda é património "vivo". Estas características

---

O problema que se coloca no caso do diploma de certificação é que cada um dos itinerários irá apresentar o seu plano de gestão e valorização. Seria prudente que fosse elaborado um plano de gestão abrangente e, dentro das condicionantes daquele, seria traçado um plano de gestão para cada itinerário, consistentes entre si. Para isso, o Governo deveria ter determinado uma lógica de cima para baixo.

Na verdade, o plano de gestão é uma oportunidade para construir um projeto territorial, no caso preconizado pelo Decreto-Lei n° 51/2019, de 17 de abril cada itinerário irá ter o seu próprio projeto territorial. Em suma, levará a uma saturação de projetos territoriais sem uma ancora que seria o plano global do território onde se identifica o Caminho de Santiago.

Na adequação às Diretrizes Operacionais para a Implementação da Convenção afirma-se nos parágrafos 108 e 109: Cada imóvel indicado terá um plano de gestão adequado ou outro sistema de gestão documentado que deve especificar como o Valor Universal Pendente do imóvel deve ser conservado, preferencialmente por meios participativos. O objetivo de um sistema de gestão é garantir a proteção efetiva do imóvel proposto. O plano deve, portanto, ser, preferencialmente, desenhado utilizando meios participativos envolvendo a população local o máximo possível. Deve, assim, contribuir para garantir que todos os atores (proprietários, atores culturais ou turísticos, etc.) se conscientizem do valor do imóvel e o gerenciem em conformidade, em todos os níveis de tomada de decisão.

O plano de gestão deve, por isso, ser um projeto científico e cultural dos itinerários do Caminho de Santiago e ter a robustez estratégica de propor na prática, a curto, médio e longo prazo, um plano de ação para a proteção e valorização do património cultural. Para o Caminho de Santiago, por um lado, é necessário desenvolver um plano de gestão abrangente que leve em conta o seu conjunto patrimonial e que garanta a sua coerência.

[320] O plano de gestão é uma oportunidade para uma síntese e disseminação de conhecimentos sobre as diferentes tipologias do património, pelo que deve, portanto, ter em conta as ameaças representadas pela atividade humana e incluir um plano de prevenção de riscos. O plano deve resolver essas contradições por meio de compromissos e definição de princípio, a fim de se tornar uma ferramenta de desenvolvimento sustentável ao serviço dos territórios. Essa lógica territorial incentivaria o desenvolvimento de um plano de gestão comum, em vez de multiplicar os planos, ao mesmo tempo em que deveria prever ações e ações comuns específicas a desenvolver por cada itinerário. Pois, o que será submetido à UNESCO não será o plano de gestão de cada itinerário. Portanto, é inútil a sua elaboração ser dispersa.

Todos os bens inscritos na Lista do Património Mundial devem usufruir de uma proteção legislativa, regulamentar, institucional adequada que garanta a sua salvaguarda a longo prazo. Esta proteção deve incluir limites delineados de forma adequada. Assim, os Estados-Parte deverão fazer prova de uma proteção legislativa adequada aos níveis nacional de um bem. Deverão anexar à proposta de inscrição os textos apropriados, bem como uma explicação clara sobre a forma como essa proteção jurídica é aplicada para proteger o bem proposto para inscrição.

[321] Decorre do art. 6°, al.s b) e d) da LBPC o principio do planeamento e da eficácia e melhor desenvolvido no art. 13°, als. a) a c) e f), (Nabais, 2004), com este princípio o legislador pretende que se faça uma prévia planificação e programação dos instrumentos e recursos a adotar, quer na proteção e valorização do património cultural, quer a incidência da medida de proteção no ordenamento do território. Nesta última dimensão do princípio e para que este objetivo se concretize, o art° 53° da LBPC, estabelece uma categoria específica de planos: os planos de salvaguarda de pormenor, ou, os planos integrados. Já quanto à eficiência, consagrada igualmente, neste princípio, o legislador abriu a possibilidade de abrir aos privados a trefa pública na proteção do património cultural, conferindo a possibilidade de se criarem modelos de gestão em se consagre preocupações de sustentabilidade económica dos bens (Nabais, 2004).

identificadas no Caminho divergem do sentido institucional (político e religioso) e da lógica de mercado, que tende a materializar o Caminho, espartilhando-o e, por essa via, orientar os peregrinos para o "Caminho Oficial", com o objetivo de retirar vantagens económicas de maior volume.

Sem dúvida que da análise do Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, o Turismo emerge como principal ator dos Caminho de Santiago em Portugal, que co-certifica, promove, gere e é co-detentor da "Marca".

Conforme já ficou referido, o Caminho de Santiago, pelo menos desde 2007, é um fenómeno turístico por iniciativa do Governo, mormente, do Turismo de Portugal. Este fenómeno deriva do fluxo de pessoas que, diariamente, e ao longo de todo o ano, o percorre. É também um fenómeno de itinerância, porquanto, os peregrinos passam por cidades e vilas e nelas pernoitam e consomem. Devido ao aumento deste novo segmento de procura, foi necessário intervir através da criação de equipamentos de hotelaria. Muitas destas ações foram impulsionadas pelo setor público, com recurso a fundos comunitários de âmbito regional e nacional. O acréscimo de peregrinos foi ainda impulsionado pela promoção turística, sobretudo das suas delegações, como o caso do Turismo do Porto e Norte de Portugal, mesmo antes da ET27.

A iniciativa de promoção encetada pelo turismo teve a sua origem no Plano Estratégico Nacional para o Turismo, constante a sua criação do XVII Governo Constitucional e desenvolvido nos sucessivos Governos.

Dentro da Estratégico Nacional do Turismo, os Caminho de Santiago, ao lado do Caminho de Fátima, assumem-se como um novo segmento do turismo, não se encontrando inseridos em nenhuma das formas tradicionais. Por enquanto, só o Caminho de Santiago foi sujeito a tratamento regulamentar especial em matéria turístico-cultural, a certificação.

Tem-se verificado, por força de dados recolhidos na Oficina del Pelegrino, que os itinerários do Caminho de Santiago são hoje uma das emergentes atrações turísticas em Portugal, cujo epicentro é a cidade do Porto. Conforme dados colhidos (Gráfico *9*, p. 231 e Gráfico *10*, p. 233)[322], o Caminho Português de Santiago é o segundo Caminho mais percorrido, só sendo ultrapassado pelo Caminho Francês. Este aumento significativo deve-se, segundo alguns estudos, (Bernardo et al., 2019) ao Aeroporto Francisco Sá Carneiro, que serve de "porta de entrada" a muitos viajantes internacionais que nele iniciam o Caminho da Costa e o Caminho Central.

[322] O Caminho da Costa certificado, tem início na cidade do Porto. Conforme decorre dos dados recolhidos, o Caminho da Costa é o itinerário que mais se tem evidenciado pelo crescimento do número de peregrinos. Também o aeroporto Francisco Sá Carneiro tem sido um ponto forte no crescimento do Caminho da Costa e do Caminho Central a partir das derivações que existem partindo da cidade do Porto, exemplo disso é Vila do Conde.

A conceção da "Marca" Caminho de Santiago Certificado acaba por ser uma estratégia de marketing, concebida pelo turismo e reconhecida pelo Governo, com muito impacto no território. O Caminho de Santiago fortalece o turismo cultural (Ledo et al., 2007), este fenómeno de massas funciona como um fator de desenvolvimento complementar. Sugerem estes mesmos autores que este fator deverá ser inserido num modelo de desenvolvimento integrado, de forma a otimizar o seu potencial de capital social.

Na verdade, a certificação dos itinerários em Portugal visa a canalização dos peregrinos/turistas itinerantes para determinados trajetos, pré-definidos e institucionalizados, o que lhes confere, por isso, garantia da qualidade dos serviços prestados e segurança aos seus utilizadores (DL nº51/2019, de 17 de abril). Desse modo, deixa de ocorrer uma dispersão dos peregrinos por outros itinerários, ou mesmo desvios, permitindo criar alguma segurança a futuros investimentos privados que criem equipamentos de bem-servir os peregrinos nos itinerários do Caminho de Santiago Certificados. Tal como aconteceu em Espanha, estamos a seguir no sentido do chamado "Bono Jacobus"[323].

Paralelamente, o plano de promoção e marketing é definido pelo Turismo que «vende a marca Portugal», associando a «Marca» dos itinerários do Caminho Português à autenticidade do Caminho a Santiago. Os municípios traçam o plano de gestão e valorização juntamente com a entidade gestora que eles próprios nomeiam, sendo este plano configurado em cumprimento das escassas disposições normativas estabelecidas no diploma legal de certificação e obedecendo às recomendações e propostas da Comissão, com o objetivo de obtenção de financiamento que custeie o plano. Isto significa que o plano de valorização e gestão tem carácter obrigatório e obedece a uma estrutura idêntica, a sua execução é realizada de acordo com as orientações técnicas da Comissão de certificação quando dirige recomendações, propostas, pareceres e conselhos, pois dela depende o financiamento para dar cumprimento ao plano de valorização e gestão (art. 5º nº2 al. b) e a continuidade do uso da «Marca»

A opção tomada pelo Governo permite uma interpretação no sentido de que os Caminhos em Portugal assumem a forma de supra-comunidade, possibilitando que os itinerários em Portugal sejam fisicamente identificáveis enquanto unidade. Do ponto de vista material, segue as regras identificadas no regulamento da certificação, o que permite garantir um "mínimo denominador comum na conservação e valorização do caminho", uma vez que a Administração Central do Estado não quis assumir essa sua função ou tarefa.

[323] A "Marca", permite a prestação de um serviço turístico criado para o Caminho de Santiago, por meio do qual os diferentes itinerários históricos a Santiago podem ser visitados por turistas, que se hospedam em cada dia num equipamento turístico diferente, pertencendo à rede. Esta iniciativa, que em Espanha visou a "promoção do turismo rural", com o intuito de evitar o despovoamento de certas zonas territoriais.

A atividade do Governo é uma atividade de policiamento e de promoção. A integridade do território só é possível através da conjugação de ações públicas e privadas, locais e centrais, garantindo desse modo a dinâmica patrimonial ao longo do Caminho. Sem atropelos, nem imposições, é o Caminho a seguir o seu percurso cultural.

Na prática, conservar significa manter, mas não congelar. Isto é, os bens culturais devem continuar o seu percurso histórico-cultural com o mínimo de interferências externas que o desvirtuem ou lhe tirem o sentido original.

Com base nestes princípios doutrinariamente aceites como válidos pelos diferentes ramos do conhecimento que interferem no Caminho, caberia ao Direito fornecer ferramentas jurídicas de atuação no território, uniformizando a estrutura física do Caminho, definindo o perímetro de servidão do Caminho enquanto bem de interesse público, definindo os casos em que poderia haver lugar a expropriações e definindo eventuais zonas *non aedificandi*. Competiria ainda ao Direito dar uma definição, também ela jurídica, de plano de valorização e gestão, designadamente nos casos em que o itinerário abrange património classificado ou inventariado, cuja gestão cabe à DGPC. Caberia ainda ao Direito dar a definição jurídica do que se entende por "elevado valor patrimonial", se estes bens, que preenchem os critérios estabelecidos, se distinguem dos bens com "relevante interesse cultural" a que alude a Lei nº107/200, de 8 de setembro. Assim como, definir a quem caberia a apreciação destes critérios de acordo com o princípio da tutela.

Fica por definir se a valorização e salvaguarda do itinerário apenas se cinge à organização do território e ao ordenamento urbanístico, enquanto fatores determinantes na conservação e proteção do Caminho, ficando, nestes casos, dependente de cada um dos PDM ou, eventualmente, dos Planos Intermunicipais, cuja competência cabe aos municípios que o itinerário atravessa. Como também fica por se distinguir o "património de valor elevado", que assume a classificação de interesse municipal, mantém a competência da sua proteção e salvaguarda nos municípios onde o mesmo se situa ou se passa essa competência para a DGPC. Assim, não ocorrerá uma efetiva tutela jurídica dos Caminho de Santiago em Portugal, porque não é de âmbito geral e dificilmente estes itinerários conseguirão integrar o Património Cultural da Humanidade por extensão ao Caminho Francês.

Apesar de algumas lacunas, o diploma da certificação teve o mérito de incorporar um conjunto de regras que visam a proteção do património cultural, conseguiu que se organizasse um conjunto de bens patrimoniais que possibilitam a sua utilização e exploração para fins turísticos de forma racional e eficiente. Porém, não estabeleceu mecanismos de acesso e compreensão dos itinerários por parte dos

cidadãos, essa compreensão seria possível se a legislação da certificação contemplasse a criação de centros interpretativos em locais nevrálgicos.

5.4. Itinerário cultural uma categoria de património cultural

Os itinerários culturais são uma categoria de património cultural ainda em construção[324]. Trata-se de um bem patrimonial que se conjuga com outras categorias, sem com elas se confundir. Tem na sua estrutura conceitual uma fundamentação histórica e territorial objetiva ou patrimonial e, por isso, tem um âmbito patrimonial e cultural. Por ser um bem cultural complexo é difícil encontrar novos mecanismos de proteção que satisfaçam a mudança de paradigma quanto aos critérios de proteção e conservação já estabelecidos para as outras categorias. É constituído por um conjunto de bens e manifestações culturais, muitas vezes já identificadas e que integram outras categorias patrimoniais. Porém, é o seu carácter supranacional que pode afetar o conceito de Património Mundial e as exigências de proteção que lhe estão associadas por força dos Critérios Orientadores definidos pelo Conselho Científico da UNESCO, que determina a sua especificidade e a necessidade de se estabelecerem medidas, também elas, específicas para a sua proteção e conservação.

Assim, quando se parte para a análise desta categoria de património, há um conjunto de problemas que exigem uma reflexão com vista à sua resolução. Esses problemas passam pela sua indefinição; a sua fundamentação; o carácter e métodos de delimitação; a sua função e, por fim, a sua gestão.

De acordo com a Carta dos Itinerários Culturais aprovada no Québec em 4 de outubro de 2008 (ICOMOS, 2008), os itinerários culturais são uma "nova categoria patrimonial" (Lopes & Correia, 2014, p. 457). O itinerário cultural pode ser visto como uma via de comunicação pré-definida no passado, que demonstra a mobilidade humana, tendo permitido trocas e facilitando a expansão, distingue lugares por onde passa e vai sugerindo atividades e colocando à disposição serviços ao longo do seu percurso (Gomez, 1991). Esse percurso pode ter sido traçado expressamente para atingir uma finalidade ou pode

[324] Resulta do preâmbulo da Carta dos Itinerários Culturais que "Os itinerários culturais, como nova categoria patrimonial resultante do desenvolvimento das ciências da conservação do património cultural, espelham: a evolução do conceito de património cultural; o papel crescente dos valores atribuídos ao meio onde estes bens se integram e aos seus significados à escala territorial e evidencia a sua macroestrutura a diferentes níveis. Esta categoria estabelece uma nova ética da conservação que considera os valores culturais como um património comum, aberto, para além das fronteiras e exigindo esforços conjuntos" (ICOMOS, 2008). Por definição entende-se por Itinerário Cultural, nos termos da Carta dos Itinerários Culturais:
é uma via de comunicação terrestre, aquática, mista ou de outro tipo, materialmente determinada, com uma dinâmica e funções históricas próprias ao serviço de um objetivo concreto e determinado que reúne as seguintes condições: a) Constituir o testemunho de movimentos interativos de pessoas e de intercâmbios multidimensionais contínuos e recíprocos de mercadorias, de ideias, de conhecimentos e de valores em períodos significativos entre povos, países, regiões ou continentes ao longo de consideráveis períodos de tempo; b) Ter contribuído para uma fecundação mútua das culturas envolvidas, no espaço e no tempo, a qual se manifesta tanto no seu património tangível como no intangível; c) Ter integrado, num sistema dinâmico, os laços históricos e culturais associados à sua existência.

ser via que utilizou, inteiramente ou em parte, caminhos já existentes e que serviram diversos fins. Além de via de comunicação, a sua existência e o seu sentido, enquanto itinerário cultural propriamente dito, explica-se pela sua utilização histórica com um fim concreto e determinado. Essa utilização favoreceu a criação de elementos patrimoniais associados ao fim da via e que, sendo resultado dessa dinâmica própria, refletem as trocas culturais entre grupos que os percorreram e percorrem ao longo da história e na contemporaneidade.

Assim, os itinerários culturais são, por definição, fenómenos históricos únicos que fisicamente existem e permitem a sua vivência. Os itinerários culturais assim definidos integram uma categoria de património cultural em paralelo com outros patrimónios culturais e, por outro lado, integram-se nas outras categorias de património cultural, valorizando-as, permitindo o seu enriquecimento, a sua integridade multidisciplinar e partilhada.

Ao longo dos itinerários culturais traçados pela história das trocas e de outras utilizações necessárias à deslocação dos seres humanos, encontram-se categorias e tipologias de bens culturais entre outros, como: monumentos, paisagens culturais, cidades, que constitui uma categoria distinta, uma universalidade de bens, permitindo uma visão múltipla de complementaridade na interpretação da história ou passado; favorecendo a compreensão e a comunicação entre os povos, mas também a cooperação na conservação desse património cultural.

Os itinerários culturais têm como elemento caracterizador a integração de bens culturais, património intangível, paisagens culturais e ambiente, conforme decorre da Carta dos Itinerários Culturais (ICOMOS, 2008). Reproduzem processos evolutivos, interativos e dinâmicos das relações humanas interculturais, onde se destaca uma vasta e rica diversidade dos contributos dos diferentes povos que nele circularam, constituindo-se, assim, um conjunto de bens com valor cultural a serem considerados património comum, sem fronteiras, isto é, à escala mundial. Efetivamente, estes itinerários são, na atualidade, vistos como recurso de desenvolvimento económico e social duradouro, que permite experienciar vivências do passado através de um percurso físico definido, onde são visíveis marcas do passado simbolizadas pelos bens culturais que transmitem, a quem o percorre, a história e os valores culturais desse mesmo passado. Por outro lado, a utilização sistemática dos itinerários culturais preconiza um novo modelo de conservação do património cultural, constituído pelo universo de bens e tradições que pejam o percurso.

No âmbito de uma aproximação à sua definição podemos identificar dentro do conceito de itinerários culturais, três subtipos: os itinerários culturais *stricto sensu* (Pinheiro, 2007), este subtipo de itinerário cultural é o mais relevante do ponto de vista patrimonial e o único capaz de integrar o património

cultural. Contudo, enquanto categoria patrimonial carece de ser integrado juridicamente a nível nacional e internacional. Melhor dizendo, para que esta tipologia de itinerário cultural seja reconhecida, é necessário que na ordem interna de cada Estado detentor deste tipo de bem seja integrado no respetivo património cultural, dando-lhe uma caracterização qualitativa em que se evidencie o seu valor cultural e o submeta à tutela jurídico-cultural. Ao nível internacional, os itinerários culturais *stricto sensu* terão que respeitar as orientações definidas desde dezembro de 2004 (mas com aplicação prática só em 2007) que servem de guia à aplicação da Convenção do Património Mundial, onde, no Anexo 3, se estabelecem indicadores sobre itinerários culturais (pontos 22, 23 e 24), passando estes a ser formalmente reconhecidos como uma categoria de bem a declarar como Património Mundial.

Na sua caracterização, os itinerários culturais podem ser de dimensão nacional ou internacional; do ponto de vista histórico-geográfico podem ser via terrestre, aquática, mista ou de outra natureza. É elemento caracterizador desta nova categoria, a existência de uma via de comunicação que seja possível determinar fisicamente, permitindo proceder-se à sua delimitação – onde subjaz aqui a condição formal do Património da Humanidade - e passível leitura, integrada num determinado território ou área geográfica, incluindo os bens naturais que permitam a sua leitura integrada.

Quanto ao tipo de bens ou à natureza patrimonial itinerário cultural, é constituído por bens materiais; imateriais e valores que com ele comunguem, o identifiquem e o caracterizem[325].

É a partir desta caracterização que será possível definir um sistema de proteção e gestão adequada. Para tal, é necessária a supressão de barreiras administrativas, quer nacionais, regionais e mesmo internacionais. Neste desafio que é conceber um modelo de gestão adequado, há que procurar mecanismos de proteção que se enquadrem na sua natureza. Esses mecanismos devem permitir as delimitações espaciais e a criação de organismos que criem e apliquem critérios, medidas e políticas de tutela válidas e eficazes[326].

Dos itinerários culturais que se encontram institucionalizados por força da certificação do Conselho da Europa, destaca-se o seu carácter instrumental. Estes subtipos de itinerários surgiram há cerca de trinta e cinco anos, impulsionados pelo Conselho da Europa[327], cujo objetivo não era criar, nem proteger,

[325] No caso do Caminho de Santiago de Compostela foram identificados pela UNESCO, valores que se relacionam com movimentos populacionais, encontro, diálogo, mudança e interação de culturas no espaço e no tempo, ao mesmo tempo a importância desses itinerários para a compreensão mútua, a leitura plural da história e da cultura da paz.

[326] Se tivermos em conta que na atualidade a proteção do património cultural dispõe de uma dimensão nacional muito clara, com tendência à descentralização territorial pode vir a ser difícil, ou mesmo, impossível a sua efetiva proteção. Este é, a nosso ver o principal obstáculo à proteção dos itinerários culturais enquanto tipologia de património cultural e o motivo pelo qual foram orientados para o turismo.

[327] A Resolução (98) 4 do Comité de Ministros do Conselho da Europa reunidos a 17 de março de 1998, aprova um documento sobre os itinerários culturais, na qual fixa os objetivos instrumentais destes itinerários e estabelece as diretrizes para definir e declarar os itinerários culturais europeus. Neste documento destaca três tipos de reconhecimento: "Grande itinerário cultural do Conselho da Europa"; "Itinerário Cultural do Conselho da Europa" e "Marca, Itinerários Culturais do Conselho da Europa".

uma nova categoria de bem cultural, mas alcançar uma finalidade identitária (supranacional, nacional); uma forma de articulação territorial de uma região ou país; o desenvolvimento económico; um potencializador de conhecimento e difusor de um bem até então desconhecido e com grande potencial. Neste caso, os itinerários culturais são um instrumento de política cultural com objetivos externos à cultura, mas que usam a cultura, no caso, o património cultural, como instrumento de políticas económicas ligadas ao desenvolvimento e à coesão[328].

Por fim, dentro dos itinerários culturais há ainda a destacar o subtipo "Itinerários Turísticos de Interesse Cultural". Trata-se de rotas temáticas que utilizam, na sua construção, recursos culturais e/ou patrimoniais como tema, permitindo que os turistas percorram momentos da história e/ou da cultura de um lugar mais ou menos alargado, podendo ou não, ser fisicamente definível o seu trajeto. A construção destes itinerários resulta da organização de um conjunto de bens culturais, possibilitando a sua exploração para fins turísticos de forma racional e eficiente em função de parâmetros exclusivamente turísticos, visando finalidades puramente económicas e de desenvolvimento[329]. Porém, para que este tipo de trajeto turístico possa alcançar a designação de itinerário turístico, enquanto tipologia de itinerário cultural, deve incorporar e respeitar um conjunto de regras relacionadas com a proteção do património cultural e suas ferramentas de acesso e compreensão, conforme se estabelece na Carta dos Itinerários Culturais.

Ao nível da UNESCO, o impulso para o reconhecimento do itinerário cultural como nova categoria de património cultural iniciou-se quando Espanha lhe manifestou o interesse por aprofundar a questão dos Itinerários Culturais, ao qual o Comité para o Património Mundial acedeu positivamente, após discussões várias. A partir desse momento, uma série de iniciativas e projetos que visam o património considerado Itinerário Cultural foram sendo desenvolvidas no seio da UNESCO. Destaca-se, no ano de 1994, uma reunião de especialistas realizada em Madrid, entre 24 e 25 de novembro, onde dessa reunião emergiu um documento sobre "Itinerários como Património Cultural"[330]. Neste documento estabelecia-se a definição de itinerário cultural enquanto rotas transnacionais. Mais tarde, em 1999,

---

[328] A instrumentalização do Caminho de Santiago através da sua declaração como primeiro itinerário cultural europeu funcionou como elemento de recomposição da unidade europeia, principalmente após a queda do muro de Berlim (1989), através do Caminho de Santiago procurou-se laços de união entre todos os países da Europa; reencontro entre povos que no passado partilharam determinados valores e conhecimentos (cf. prevê a Carta dos Itinerários Culturais).

[329] Afigura-se, por vezes, difícil de estabelecer a linha que separa os itinerários culturais das rotas turísticas, sobretudo devido à variedade com que estas últimas são apresentadas atualmente. Na verdade, a finalidade turística e económica não poderá ser critério para identificar um itinerário cultural, pois a maior parte dos itinerários, principalmente os itinerários instrumentais incorporam entre outros conteúdos, o turístico. Assim, o reconhecimento de um itinerário cultural não deverá estar relacionado nem com o tipo de bem, nem a sua classificação como tal poderá ser vista como um meio de tutela efetiva que pode substituir os mecanismos de gestão instituídos para o patrimonial cultural.

[330] UNESCO (1994). Report on the Expert Meeting on Routes as a Part of our Cultural Heritage (Madrid, Spain, November 1994) *in* https://whc.unesco.org/archive/1994/whc-94-conf003-inf13e.pdf.

durante o Seminário Internacional sobre "Metodologia, definições e aspectos operacionais dos itinerários culturais", organizado pelo CIIC, foi possível chegar a um consenso sobre a definição de itinerário cultural[331].

Por seu turno, o Comité Internacional de Itinerários Culturais (ICOMOS CIIC) tem proporcionado o desenvolvimento de projetos com equipas internacionais e a participação de diversas instituições [332], o que permitiu dar início à elaboração da Carta dos Itinerários Culturais, no ano de 2005. Esta Carta teve por base os critérios definidos pela UNESCO para a inscrição do Caminho de Santiago na Lista do Património da Humanidade no ano de 1993, cujo suporte normativo se encontra na Convenção de Paris de 1972 e que definiu uma nova categoria de património cultural.

Para o CIIC, itinerário cultural é uma via de comunicação, determinada materialmente, com uma dinâmica e função histórica próprias, ao serviço de um objetivo concreto e determinado. Além disso, deve reunir como condições: ser o resultado e o reflexo de movimentos itinerantes de pessoas e de trocas pluridimensionais contínuas e recíprocas de bens, ideias, conhecimentos e valores, no decurso de um período significativo, entre povos e espaços geográficos mais ou menos alargados; esse intercâmbio ter sido gerador de uma fecundação mútua, no espaço e no tempo, das diferentes culturas, cujo reflexo se manifestou em património material e imaterial; e ter integrado, num sistema dinâmico, as relações históricas e os bens culturais associados à sua existência. A estrutura conceitual de itinerário cultural é ampla, dinâmica, contendo a diversidade dos elementos que constituem o conceito de património cultural. Sendo um conceito aberto, permite nele incluir diversas dimensões e valores do património cultural, designadamente, económico, social, simbólico, filosófico e os "significados", resultantes das

[331] Constituíram pontos fundamentais da declaração que surgiu deste Seminário quanto ao conceito de itinerário cultural:
1. Constituem, graças às trocas materiais, culturais ou espirituais, geradas pela mobilidade dos homens por longos e contínuos períodos, um fio comum que produziu ao longo de sua jornada espacial uma inter-relação cultural entre países ou regiões.
2. Devem necessariamente ser baseados em elementos tangíveis que representam o testemunho e a confirmação física de sua existência. Fatores intangíveis fornecem significado para os vários elementos que compõem o todo.
3. Fazem parte de um contexto natural no qual têm impacto e que contribuem para caracterizar e enriquecer com novas dimensões, dentro de um processo interativo.
Eles têm um sentido global, e dentro disso, o valor de suas partes está no interesse conjunto e compartilhado. Dessa forma, constituem um caminho de cooperação, solidariedade, respeito mútuo e valorização, e uma contribuição fundamental para o diálogo e a paz. Eles têm um valor simbólico aberto à esperança e compreensão entre os povos.
5. São um instrumento ideal para mostrar que a realidade cultural tem múltiplas facetas, o que requer uma abordagem multidisciplinar. Também ajuda a alcançar um conhecimento mais completo e enriquecedor da própria identidade, tendo em conta que ela está inscrita numa dimensão mais ampla, representada pela realidade cultural compartilhada, e tudo isso, dentro dos laços culturais universais.
6. Permitem uma leitura plural e, portanto, mais realista e mais justa da história
7. Resultado de encontros pacíficos ou controversos, apresentam atualmente uma pluralidade de dimensões que transcendem sua função primitiva, e oferecem a possibilidade de lançar uma nova dinâmica de cooperação cultural e económica entre os povos.
8. Renova hipóteses científicas e permite aumentar o conhecimento técnico, artístico e cultural"

[332] Portugal é membro integrante do CIIC do ICOMOS. Esta organização tem promovido a realização de Encontros Científicos e Simpósios Internacionais dedicados ao trabalho desenvolvido no âmbito dos Itinerários Culturais

interações e dos processos contínuos, dinâmicos e evolutivos, entre o ser humano e a natureza e toda diversidade cultural.

São, por isso, elementos definidores do conceito de itinerário cultural o contexto, o conteúdo, o valor de conjunto partilhado, o seu carácter dinâmico e o seu carácter universal.

Os itinerários do Caminho de Santiago em Espanha e em França, apresentam-se como um modelo para a compreensão do conceito de Itinerário Cultural anunciado na Carta dos Itinerários Culturais (ICOMOS, 2008), cujos princípios consignados passam por uma identificação abrangente dos vestígios e o seu estudo segundo uma conceção multidisciplinar, pressupostos essenciais para a sua gestão integrada. A UNESCO, na descrição que faz do Caminho de Santiago de Compostela, define-o como um itinerário da fronteira franco-espanhola, que foi – e ainda é – percorrida pelos peregrinos a Santiago. Pode extrair-se desta descrição territorial que a UNESCO, ao inscrever na sua Lista esta tipologia de património cultural, que por definição pode atravessar mais que um Estado, se limitou à sua apreciação dentro das delimitações geográficas de um país, excluindo a dimensão transcendente de intercâmbio intercultural e inter-regional, elementos tão importantes na identificação do Caminho de Santiago.

Na aplicação da Carta dos Itinerários Culturais define-se como principal objetivo contribuir para o estudo de fenómenos e dinâmicas sociais a partir do ponto de vista das suas articulações religiosas, inscritas no espaço histórico português, tendo em mente as diferentes localizações da região, as categorias de agentes e a complexidade dos diversos contextos, contribuindo assim para a compreensão histórica das sociedades.

Na Carta dos Itinerários Culturais foram definidos princípios e métodos para o reconhecimento e institucionalização dos Itinerários Culturais. Para a CIIC, o Caminho de Santiago é um espaço territorial continental (abrange o continente europeu), de âmbito cultural (resulta das diferentes áreas geográficas que partilham o Caminho sofrendo influências recíprocas na formação e evolução de valores culturais), com uma função social (religiosa, desportiva, turística, lazer, científica, artística), em contínuo desenvolvimento, sofrendo influências múltiplas e diferenciais que ocorrem ao longo do seu trajeto. Tem uma configuração linear, mas com alguns troços de percursos alternativos ou ramificações.

No seu Relatório Final de Avaliação para proposta de inscrição do Caminho de Santiago, a UNESCO refere que o Caminho de Santiago, enquanto itinerário, representa a principal manifestação cultural europeia da Idade Média, tendo influenciado a arte e a civilização nos vários países da Europa Ocidental. As convergências dos seus diferentes itinerários encontram-se impregnados de arte e arquitetura, além da sua extensão física (só em Espanha atravessa cinco comunidades autónomas).

A UNESCO, tal como se refere na Carta dos Itinerários Culturais, vê no Caminho o seu carácter dinâmico específico – originalmente como itinerário de peregrinação e atualmente assumindo uma função que pode ser a mesma ou outra. Acrescenta que o seu carácter dinâmico deriva da vontade e interesse humano, só passíveis de serem analisados enquanto fenómenos culturais que mantêm o seu carácter vivo, permitindo a manutenção dessas trocas culturais entre povos. Nesta perspetiva, o património cultural é constituído por um conjunto de relações humanas e (bio) diversidades culturais que, na categoria de itinerário cultural, ainda se caracteriza por ser complexo, multidimensional e interativo, funcionando como canal de comunicação ainda «vivido» e promovendo a cooperação no processo de salvaguarda.

No caso do itinerário cultural Caminho de Santiago, assumimos que a sua multidimensão histórico-geográfica é que melhor o caracteriza, pois é património cultural, conforme já demonstrado; teve um valor instrumental como revitalizador da fé cristã – e daí a *inventio*; funcionou como instrumento da política do regime franquista associado ao nacionalismo político – a *reinventio*; teve uma função de instrumento enquanto símbolo de união entre os povos em momento de reencontro do povo europeu – na nova *reivention*; foi usado como instrumento que potencia a criação da cidadania europeia; e, por fim, na contemporaneidade, é ainda um recurso turístico-cultural, dinamizador da economia e do desenvolvimento que ela gera, ou que se quer, venha a gerar.

Apesar destas metamorfoses contínuas e muitas vezes paralelas no tempo e no espaço, o Caminho de Santiago, na sua essência, é história; é cultura; é intercâmbio e diversidade, é património cultural vivo e vivido. O que o fez nascer e o mantém são as pessoas que o percorrem, que dele tiram, mas também podem dar. É num quadro normativo pré-definido pela Carta dos Itinerários culturais que se pode criar uma moldura e um «escudo» de proteção e conservação do Caminho de Santigo património cultural.

Nos termos da Carta dos itinerários Culturais, o estudo e tratamento deste património cultural exige uma abordagem interdisciplinar capaz de ilustrar e renovar hipóteses científicas e que permitem o incremento do seu conhecimento pluridimensional. Para que seja possível esta abordagem é necessária uma equipa pluridisciplinar e coordenada. Pretende-se com isto que sejam identificados mecanismos de salvaguarda e de gestão capazes da preservação sustentável deste património, sendo necessário que sejam criadas boas práticas e que haja uma cooperação nacional e internacional com vista a atingir os objetivos de conservação e proteção.

Num primeiro momento, esses mecanismos são o da identificação dos bens que integram o itinerário cultural e que com ele se relacionem. Num segundo momento, deve proceder-se ao inventário

do complexo de valores culturais que integram o itinerário cultural. Numa terceira fase, devem ser implementadas medidas de conhecimento e consciência social coletiva. Por último, é necessário traçar um "plano estratégico de salvaguarda e de conservação", é neste ponto que se devem coordenar as ações a desenvolver com vista à sua proteção, ao seu uso adequado, onde se estabeleça um modelo de conservação e valorização integrado dentro da estrutura do itinerário (aqui são necessários novos instrumentos de valorização, proteção e conservação), isto é, uma nova configuração de um modelo de gestão.

Com o intuito de ser assegurado o "desenvolvimento harmonioso de todas as atividades" que se relacionam com o itinerário cultural, a Carta dos Itinerários Culturais destaca a "investigação, a valorização e a divulgação publica do seu conhecimento". Deve ainda ser assegurada uma política transversal de proteção do património cultural onde se garanta uma articulação das políticas do património cultural, do ordenamento do território e do turismo – estas entidades devem estar envolvidas na gestão, entendemos nós. Para a obtenção desta finalidade sugere-se uma gestão vertical, concentrada na Administração Central, que distribui tarefas com outros níveis da administração, dentro do sentido vertido na Carta dos Itinerários Culturais.

No caso de itinerários culturais transnacionais, a Carta dos Itinerários Culturais sugere a cooperação internacional no processo de patrimonialização e posterior salvaguarda.

A Carta dos Itinerários Culturais, apesar de dar instruções precisas no processo de identificação, não consegue estabelecer um plano normativo de uso internacional que resolva os problemas de proteção, conservação e valorização deste património cultural. Deixa por identificar de que forma a participação das comunidades deve ser efetivada e, não refere as formas que deve revestir a cooperação internacional nos casos em que os itinerários se estendem por mais que um país.

5.5. Enquadramento do «Caminho de Santiago em Portugal» no Património Cultural

No ano de 2017, por impulso de um conjunto de associações jacobeias ativas em Portugal, promoveu-se o alargamento da candidatura do Caminho de Santiago em Portugal à Lista indicativa da UNESCO do Património Comum da Humanidade. O pedido seguiu através do Ministério dos Negócios Estrangeiros e identifica cerca de seis itinerários que cumprem os critérios ii), iii), iv), v) e vii)[333] . Dentro

[333] UNESCO (2017) *in* https://whc.unesco.org/en/tentativelists/6222/.
Critério (ii): Em todos os momentos é possível encontrar vestígios da troca de influências na paisagem criada ao longo das rotas de peregrinação. Do modelo de peregrinação da Catedral de Braga, destinado a copiar tanto as catedrais francesas onde começou a Rota Francesa quanto a Catedral de Compostela, até os forros de azulejos barrocos produzidos a partir de gravuras principalmente do norte da Europa, várias obras inspiradas no culto de Santiago exibem essas trocas artísticas. A atividade de construção de pontes medievais também é um componente tecnológico de grande importância, pois foi a construção

da fundamentação, relevam factos históricos portugueses e património imóvel, que testemunha a sua utilização.

Da fundamentação constam ainda elementos materiais e manifestações culturais, com maior incidência em património religioso. O contributo para a identidade europeia dá-se pela integração dos itinerários na malha viária ibérica, o que permitiu e permite, o intercâmbio e a mobilidade. A sua autenticidade é suportada em documentos históricos e vestígios físicos.

Através desta iniciativa, entendemos que há elementos suficientes para reconhecer e integrar o Caminho de Santiago em Portugal no património cultural. Os fundamentos técnicos encontram-se vertidos no documento entregue na UNESCO para a sua inscrição e são os critérios ii) a vi), cujo trabalho de pesquisa e de recolha científica permitem concluir, segundo a candidatura, pela sua autenticidade e integridade:

> A identificação e caracterização das Rotas de Santiago de Compostela, em Portugal, baseia-se em dois grandes grupos de fontes de informação: as fontes escritas e os registos arqueológicos e artísticos. Os primeiros consistem em um grande conjunto de documentação medieval que evoca a Rota e edifícios para devoção e para acomodar os peregrinos. Deve-se mencionar as famosas peregrinações de Santa Rainha Isabel (sec. XIV), rei Manuel I (1502) e Giovanni Battista Confalonieri (a lista mais completa da Rota de Lisboa a Santiago, escrita em 1594). Este último descreve as inúmeras evidências artísticas e arqueológicas que identificam as rotas de peregrinação e a progressão do culto apóstolo Santiago em Portugal. Todo o patrimônio associado ao culto de Santiago

---

de pontes em Barcelos, Ponte de Lima, Amarante, Coimbra e em muitos outros lugares, que fomentaram a estabilização das rotas e a consequente organização territorial e hierarquia. Em termos de planeamento urbano, é importante notar que muitas igrejas consagradas a Santiago foram construídas ao longo da Rota (como Santarém ou Guimarães), para atrair peregrinos e inspirá-los a visitar esses templos. Atualmente, as Rotas identificadas são um eixo estrutural para a criação de paisagens específicas, onde mais discretos elementos devocionais como santuários, capelas, fontes, áreas de descanso e informação proliferam.

Critério (iii): A civilização ocidental medieval se foi há muito tempo e o conhecimento que temos dela é fragmentário. Existem vários pontos de contato entre as atuais motivações de peregrinação e a Idade Média, uma vez que ambos são baseados em uma desapropriação mais ou menos temporária, em viagens físicas e internas, em longas caminhadas sem ajuda ou veículos de apoio. O ato de peregrinação, tão mal compreendido ao longo dos anos, foi uma característica da Idade Média que hoje é renovada com outras virtudes e condições. As peregrinações à Compostela são, portanto, uma antiga tradição cultural e civilizacional que ainda é praticada hoje.

Critério (iv): Ao longo das rotas de Santiago de Compostela, em Portugal, e também em parte devido a esta rota de peregrinação ou o impacto que o culto a Santiago teve, e continua a ter, monumentos simbólicos foram construídos em quase todas as cidades. As igrejas dedicadas a Santiago e os elementos artísticos inventariados testemunham a devoção a Santiago como uma das dimensões mais importantes e estruturais da paisagem religiosa nacional (187 paróquias ainda são dedicadas a Santiago). Da era pré-românica até os dias atuais, todos os períodos da história deixaram seu testemunho sobre a Rota Portuguesa e, amplamente, no próprio culto de Santiago.

Critério (vi): As rotas de peregrinação portuguesas em direção a Compostela estão materialmente associadas à crença de que o túmulo do apóstolo Santiago está na Galiza, sendo esta a razão da peregrinação mais importante da Europa medieval. A Rota Portuguesa também está associada a eventos memoráveis (Santa Rainha Isabel, Rei Manuel e muitas outras peregrinações), obras de arte e arquitetura simbólica nacional (túmulo de Santa Rainha Isabel em Coimbra, Catedral de Braga, Mosteiro hieronymites, Mosteiro de São Pedro de Rates, Castelo e Palácio de Palmela, Basílica de Castro Verde), verdadeiramente testemunham o patrimônio histórico e artístico português.

e às rotas de peregrinação é considerado um dos capítulos mais importantes da história portuguesa, começando pela construção da Igreja de Santiago em Castelo de Neiva (862) e a primeira menção ao hospital dos peregrinos de Guimarães (951).

A autenticidade da Rota é, portanto, testemunhada cruzando essas duas fontes de informação, eventualmente complementadas pelo património imaterial que perdura no imaginário coletivo de algumas regiões, como lendas e procissões populares, passados de geração em geração, que deixaram tantos traços, por exemplo, Trás-os-Montes, ou em crónicas dos séculos XVI e XVII.

É realmente a autenticidade e o impacto histórico do culto de Santiago e as rotas de peregrinação que ainda hoje estão sob o espírito de alguns locais: no Mosteiro de Leça do Balio uma festividade recente evocava a assistência que este monumento proporcionava aos peregrinos ao longo do tempo; há ainda 187 paróquias portuguesas cujo santo padroeiro é Santiago; não é possível compreender a importância de Ponte de Lima, sem a componente de peregrinação; a figura de São Pedro de Rates é omnipresente na freguesia de Rates, no seu mosteiro e na arte românica portuguesa; Amarante deve seu significado histórico à ponte medieval, lendariamente construída por um devoto de Santiago e em benefício dos peregrinos. Estes são apenas alguns exemplos entre muitos outros que poderiam ser citados.

Comparação com outro património de idêntica natureza,

As rotas de Santiago de Compostela, em Portugal, têm um número crescente de peregrinos, devido à sua autenticidade e simbolismo histórico. As rotas abrangem elementos patrimoniais icónicos, muitos dos quais gerados a partir da dimensão de peregrinação dos locais, ou em conexão com peregrinos ou o culto às relíquias. A antiguidade da Rota Portuguesa, particularmente ao norte do rio Douro, não difere da Rota Francesa ou das rotas ibéricas do Norte, recentemente inscritas na Lista do Património Mundial. As rotas de Santiago de Compostela em Portugal são uma parte importante da rede de peregrinação jacobina já inscrita na Lista do Património Mundial.

Nos últimos anos, as disciplinas do património cultural e do turismo têm desenvolvido diversos roteiros culturais e itinerários temáticos históricos, em Portugal. Facto que se alinha com o que tem acontecido ao nível internacional, onde se destacam alguns exemplos que poderão ter um paralelismo no enquadramento do Caminho de Santiago em Portugal. Sendo, por isso, importante fazer uma análise

dos casos de itinerários culturais inscritos como Património Mundial (UNESCO), os Caminho de Santiago de Compostela (percursos em Espanha e França), e sua integração nos critérios de Património Cultural construído de elevada importância histórica, composto por igrejas, hospitais, albergues, pontes e todo o tipo de estruturas, que definem um legado de arte e de arquitetura reportado ao período românico e barroco, assim como as tradições que se encontram associadas à peregrinação jacobeia.

O itinerário jacobeu reflete a importância do intercâmbio cultural entre a Península Ibérica e o resto da Europa, durante a Idade Média. Nele se desenvolviam atividades económicas, com o surgimento e crescimento de cidades e vilas no norte da Península Ibérica. Destaca-se a riqueza do património cultural que se desenvolveu em torno do Caminho, o que "marcou o nascimento da arte românica e apresentando exemplos extraordinários de arte gótica, renascentista e barroca". O Caminho é "vivo", mantendo a sua função há mais de mil anos - na sua maioria, os itinerários "ainda seguem o seu trajeto original" e muitos ainda mantêm as "suas características históricas", sem sofrer com o progresso ou sendo sujeitos a atos de negligência; marcando o "testemunho proeminente do poder e influência da fé entre indivíduos provenientes de outros países da Europa e de diferentes classes sociais na época medieval"; e fornecendo um "registo material completo de todas as rotas de peregrinação cristã"[334].

O Caminho de Santiago de Compostela é composto por itinerários que abrangem uma região geográfica bastante vasta, nomeadamente a zona sudoeste do território francês e a faixa norte espanhola. Trata-se de rotas de peregrinação que, apesar de remontarem à Idade Média, estão ativas, residindo aí a sua integridade e necessidade de valorização. São de especial importância quer os troços de caminho propriamente ditos, quer o património religioso edificado como: igrejas, conventos e mosteiros, e ainda, edifícios com unidades de apoio aos peregrinos.

Tal como no passado, a reinvenção do Caminho em 1993 e o seu crescimento exponencial já neste século demonstram, mais uma vez, que a difusão do Caminho volta a fazer dele um símbolo, agora, mundial. Chegados aqui, e com base numa seleção de documentos jurídicos, documentos oficiais, mesmo que não jurídicos, e práticas internacionais, é nosso objetivo demonstrar a funcionalidade da teoria dos itinerários culturais aplicada ao Caminho de Santiago, enquanto património cultural da Humanidade, ao caso português, por aplicação da Carta dos Itinerários Culturais, criando uma outra tipologia de património cultural no ordenamento jurídico-cultural português. Apesar de a Carta, enquanto instrumento internacional, não vincular o Estado português, tem a função de servir de orientação na interpretação de documentos internacionais.

[334] Critérios ii; iv e vi. Os mesmos que também estiveram na base das inscrições do Caminho Francês em França e do Norte.

A Carta dos Itinerários Culturais, cuja lavra pertenceu ao Comité Científico Internacional dos Itinerários Culturais, adiante designado de CIIC, entidade que se encontra alocada ao ICOMOS, foi objeto de ratificação na 16ª Assembleia Geral do ICOMOS, em 4 de outubro de 2008, no Québec, Canadá. Este novo tipo de património cultural – itinerário cultural – já havia sido reconhecido pela UNESCO em 1998, quando reconheceu o Caminho de Santiago como Itinerário Cultural, Património da Humanidade.

Partindo da definição estabelecida no Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, o Caminho de Santiago é um itinerário de peregrinação utilizado pelos peregrinos em direção a Santiago, com uma função própria e ao serviço de um objetivo concreto e determinado. O seu uso deverá ser consistente, ter um caracter dinâmico, ser possível a sua delimitação física, devendo conter património cultural e natural a si associado, atravessar mais que um espaço territorial administrativamente determinado. Podendo ainda ter um elevado valor patrimonial em alguns dos seus itinerários ou em parte deles, cujos critérios são especificados no Anexo I B.

Pela aplicação dos critérios definidos pela UNESCO, pelo ICOMOS e de acordo com o Decreto-Lei da Certificação, é possível afirmar que o Caminho de Santiago em Portugal, nos seus itinerários, constitui "uma via terrestre de comunicação". Acrescente-se aqui os critérios defendidos para a inscrição do Caminho de Santiago Português na Lista da UNESCO, cuja fundamentação técnica se enquadra dentro do conceito de itinerário cultural. Aliás, defende a candidatura que, em Portugal, se podem identificar seis itinerários e que todos eles representam o contributo português para a identidade europeia que o Caminho representa. Está, assim, determinado o primeiro elemento exigível para que o Caminho de Santiago em Portugal seja enquadrável no conceito de itinerário cultural. Além disso, tal como justifica a UNESCO e o ICOMOS na Carta dos Itinerários Culturais, os itinerários são delimitados fisicamente passando por diferentes jurisdições administrativas, isto é, a sua dimensão estende-se ao longo de diversos territórios. Expressamente o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, refere que um dos elementos do itinerário é ter "natureza supramunicipal (...)".

A UNESCO, tal como se refere na Carta dos Itinerários Culturais, vê no Caminho o seu carácter dinâmico específico – originalmente como itinerário de peregrinação e atualmente assumindo uma função que pode ser a mesma ou outra. Acrescenta que o seu carácter dinâmico deriva da vontade e interesse humano, só passíveis de serem analisados enquanto fenómenos culturais que mantêm o seu carácter vivo, permitindo a manutenção dessas trocas culturais entre povos. Analisando o documento de certificação, constata-se uma visão redutora do itinerário quando, na sua definição, restringe a sua função à peregrinação.

Aqui levanta-se um problema: ou segue-se o percurso do reconhecimento do Caminho de Santiago em Portugal como itinerário religioso; ou faz-se uma interpretação ampla da definição, justificando-se com a secção A do Anexo I, quando refere nos seus pontos 5 e 14 al. d), o "carácter ininterrupto do itinerário", que é revelador do seu dinamismo específico, e a sua função atual para "outros usos" de que fala a UNESCO. Acrescente-se ainda a "identificação do património cultural e natural associado ao Caminho e horário de abertura", "localização de postos de turismo" e "dinamização de novos serviços turísticos visando a melhoria da experiência". Além disso, a secção B do Anexo I identifica para os itinerários, ou parte dos itinerários, um conjunto de elementos que lhes dá um "elevado valor patrimonial", sendo esses elementos critérios extraídos da LBPC e que definem juridicamente património cultural[335]. Neste mesmo sentido (Pereiro, 2019) defende que na contemporaneidade há uma laicização da religião, provocada pelo turismo, que visita lugares sagrados, estabelecendo uma relação consistente entre turismo e religião. Através deste paralelismo é possível estabelecer uma equivalência entre itinerário de peregrinação e itinerário cultural, entendido este último como itinerários de peregrinação "postsecular, religiosidade, espiritualidade, materialidade, sociabilidade y turismo" (Pereiro, 2019, pp. 408-409).

Sem dúvida que, nos três documentos, a função histórica se encontra presente, porquanto em todos eles se identifica a necessidade da existência de elementos patrimoniais associados ao caminho físico, a que se chama "funcionalidade histórica", isto, pelo facto de o itinerário ter sido um elemento de influência na arte e civilização. Ainda hoje, dado o seu dinamismo, esta funcionalidade subsiste, independentemente do uso que se dá ao itinerário. O seu sentido histórico, no percurso de peregrinação, é definido por Martinez Garcia (2004) através dos seguintes elementos: o facto de nunca ter perdido o seu carácter sagrado, uma vez que ainda hoje há quem percorra o Caminho com fé de tempos passados - os peregrinos[336]; o facto de, ao longo do seu percurso, sempre ter havido preocupação em proteger e manter a segurança dos peregrinos – no passado as ordens militares, atuavam fazendo um policiamento, inclusive, em Espanha, são conhecidos decretos régios que protegiam quem andava em peregrinação. No diploma português de certificação, são visíveis as preocupações de segurança quando no ponto 10 do Anexo I A, se refere "identificação das condições de segurança existentes no itinerário" e no ponto 14 al. f); i) e j), se refere: "localização e contactos de equipamentos de apoio (...) postos da GNR, PSP e bombeiros", "contactos de apoio ao peregrino (...), "recomendações de segurança". Hoje, são os

[335] Art. 2º nºs 1 e 3: "integram o património cultural todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, designadamente histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial ou técnico, dos bens que integram o património cultural reflectirá valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade ou exemplaridade, devam ser objecto de especial protecção e valorização".

[336] Nesse mesmo sentido, é a definição consagrada pelo Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, quando menciona que se trata de "um itinerário de peregrinação utlizado pelos peregrinos em direção a Santiago de Compostela (...)".

diferentes Estados e jurisdições que asseguram a proteção dos peregrinos, mantendo-se, porém, essa preocupação do passado.

Outro elemento identificado pela autora é o facto de o Caminho ser um espaço de desenvolvimento e difusão das artes. Reflexo disso é o património físico, que peja os espaços circundantes do Caminho. Também o diploma da certificação elenca, dentro dos critérios "a identificação do património cultural e natural associado ao Caminho", fazendo parte da definição "(...) o património cultural e natural que lhe seja associado (...)".

O Caminho de Santiago teve influência no desenvolvimento urbanístico ao longo do seu percurso histórico, e que se refletiu no surgimento e desenvolvimento de espaços urbanos. Adiantando-se que o percurso de Santiago é fundamental para a compreensão da história europeia, com incidência na Idade Média. O Governo ao elaborar a regulamentação da certificação, na secção B do Anexo I, evidencia- a sua importância científica ou para a investigação histórica como critério complementar para a identificação de itinerários ou partes de itinerários de elevado valor patrimonial. Também a Carta dos Itinerários Culturais evidencia estes mesmos elementos na definição proposta.

No que diz respeito aos indicadores específicos a atender para a integração na categoria de itinerário cultural, a Carta refere ainda o contexto natural, constituído por paisagens culturais e naturais, em que se identifica a intervenção humana sobre o território, o que configura um dos valores patrimoniais do itinerário. Este elemento é referido no documento de certificação, quando estabelece a necessidade de identificar "património natural associado"; a "qualidade das paisagens na envolvente"; "a conceção (...) urbanística e paisagística do itinerário".

Dentro do conteúdo, a Carta dos Itinerários Culturais inclui o traçado físico e os elementos materiais, cuja identificação é realizada por cartografia, por elementos materiais e imateriais e por documentos históricos que demonstrem que a via de comunicação seguida hoje percorre, de forma idêntica, o traçado de outros tempos. No documento de certificação dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal, essa exigência decorre da articulação do art. 2º, com a Secção B, onde a prova do itinerário se realiza através de "fontes históricas, vestígios materiais ou tradições documentalmente registadas", como também, apelando à delimitação e representação através de "cartografia" e o "uso consistente do itinerário pelos peregrinos a Santiago de Compostela, desde pelos menos 1856, através de fontes históricas, incluindo monumentos e vestígios arqueológicos, bibliográficos ou testemunhos documentalmente registados".

Ainda fazem parte do conteúdo do itinerário cultural, o que justifica a integração nessa categoria do Caminho de Santiago em Portugal, os bens patrimoniais tangíveis relacionados com a sua finalidade

como percurso histórico. Este é um elemento importante e que foi usado pelo CIIC, propondo algumas categorias ligadas ao itinerário, designadamente as fortificações e locais de descanso e hospedagem. Também esses elementos constituem critérios dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal, quando, no Anexo I secção A, se refere "(...) locais de descanso, dormida e refeição", "(...) locais para dormir, locais para preparar e servir refeições e tomar banho (...) bem como postos de descanso com sombra e dotados com água potável (...) caso não existam", assim como "a identificação de locais de culto e monumentos religiosos (...)".

Atualmente, os albergues seguem a função de locais do passado onde os peregrinos pernoitavam, o que demonstra que o ato espontâneo de ajuda aos peregrinos se mantém vivo, apesar de cada vez em maior número coexistirem iniciativas comerciais com intuito lucrativo. Hoje, a Igreja católica é, em parte, substituída nesta função pelas entidades públicas e por associações civis, que se organizam com vista a apoiar os peregrinos na sua tarefa; e pela iniciativa privada com intuitos económicos.

Além de equipamentos de repouso, para descanso dos peregrinos, a construção de pontes enquanto infraestruturas rodoviárias, são elementos que se relacionam com a ajuda aos peregrinos, no caso, para ultrapassar obstáculos naturais. O que contribuiu para a construção e o desenho de centros urbanos, cuja existência demonstra a influência da peregrinação no território. No caso de Portugal, constam da fundamentação técnica e científica da candidatura à inscrição na lista indicativa da UNESCO, elementos patrimoniais que indicam a existência destes elementos estruturais no Caminho, como o caso da ponte de S. Gonçalo em Amarante e a cidade de Guimarães. Quanto aos elementos religiosos, são inúmeros os indicados com estilo gótico e românico, ainda hoje presentes e preservadas, muitas das quais integram isoladamente a lista da UNESCO como Património da Humanidade. Estes elementos religiosos, principalmente as Igrejas, tinham como função, o culto, o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, especifica como critério a existência e "a identificação dos locais de culto e monumentos religiosos e horários de abertura".

É evidente o papel que o Caminho de Santiago de Compostela teve na gestão do território[337], podendo ainda manter esse papel. No caso Português, o diploma da certificação refere a "possibilidade de uso de traçado alternativo no itinerário de peregrinação, quando for esse o caso, por razões de segurança, atratividade paisagística, proximidade a pontos de interesse, equipamentos, de apoio ou outros", cabendo à Comissão de Certificação propor às entidades competentes "ações de salvaguarda e

[337] Alguns autores, como (Garcia, 2004), sublinham que o Caminho de Santiago foi uma forma de controlar territorialmente e politicamente a Península Ibérica, que na altura da descoberta dos restos mortais de Santiago estava sob o controlo de Muçulmanos. No caso português, é de destacar a importância da Ordem de Santiago, que acabou por ter um papel importante na administração de territórios a sul do país.

valorização do enquadramento paisagístico e ambiental dos itinerários de Caminho de Santiago, incluindo a alteração, revisão ou elaboração de instrumentos de gestão do território".

A Carta dos Itinerários Culturais, ao contrário do dossiê do Património Cultural da Humanidade, dá muito enfoque à paisagem cultural, o que traduz uma novidade na categoria de itinerário cultural como património cultural, sendo a paisagem cultural, ela própria, uma tipologia de bem cultural, cuja função se relaciona com o território. Assim, desde 2008, os itinerários culturais terão que incluir as paisagens culturais. A ordem jurídica portuguesa acatou esta novidade e integrou-a no conceito de património cultural e natural associado ao itinerário, ou seja, consta da definição jurídica de "itinerário do Caminho de Santiago" uma conceção ampla de património cultural, onde se inclui o património natural e paisagístico. Além de, ao longo do documento jurídico se fazer, por diversas vezes, referência a estas tipologia de bens culturais.[338]

Fazem parte, ainda, dos identificadores específicos da Carta dos Itinerários Culturais, os locais de culto e devoção. Estes locais são fundamentais por que dão vocação de peregrinação ao Caminho. Os itinerários do Caminho de Santiago de Compostela são de devoção e religiosos. Estes elementos integram o conceito de itinerário certificado do Caminho de Santiago, quando se refere que "são itinerários de peregrinação", utilizados "por peregrinos em direção a Santiago de Compostela", considerando a própria estrada sagrada.

No que aos elementos imateriais diz respeito, destaca-se a hospitalidade, ainda hoje tendencialmente viva, sendo um objetivo perseguido pelas entidades públicas locais, apesar do diploma normativo da certificação não lhe dar qualquer relevância, nem no conceito, nem nos critérios[339]. Outro dos elementos intangíveis é o mito do ano jacobeu, cuja criação remonta a 27/07/1122, e da importância da conclusão do Caminho em ano jacobeu. Para (Moralejo, 1991), o próprio percurso, que se torna objetivo final, também ele integra o património imaterial do Caminho.

Passando ao elemento transcultural do conjunto que constitui o Caminho de Santiago enquanto itinerário cultural, de acordo com a Carta dos Itinerários Culturais e nos termos dos indicadores específicos, este elemento releva na medida em que o Caminho por si, enquanto uma universalidade, tem um valor superior à soma das partes que o compõem. É o itinerário no seu todo que lhe atribui o

[338] No Anexo I , Secção A ponto 8 "justificação do património cultural e natural associado (...); ponto 14 al. d) "identificação do património cultural e natural associado ao caminho (...)"; ponto 15° al. b) "(...) bem como a qualidade paisagística na envolvente (...)" e ainda na Secção B a propósito dos itinerários de nível "elevado valor patrimonial", garantindo mais autenticidade e integridade a que se refere a Carta dos Itinerários Culturais (ponto 18 al. d) "a conceção paisagística do itinerário".

[339] A importância da dimensão intangível não sendo um elemento central do reconhecimento, é necessária a sua presença reproduzida na realidade física e cultural proveniente do intercâmbio cultural, e é o que constitui a essência dos itinerários. Na realidade o que releva nos itinerários são os seres humanos, os povos, as suas culturas.

carácter excecional, de certa forma, pela sua dimensão geográfica. Essa dimensão não é só nacional, excede as fronteiras dos países, atravessa Espanha, Portugal, França, a Europa, Regiões, Continentes, cabendo a cada Estado-Nação regular o seu património cultural[340]. Nesse sentido, o diploma da certificação, no seu preâmbulo dá ao Caminho um significado internacional, contudo na definição dos itinerários de peregrinação delimita o seu âmbito geográfico, conferindo-lhes um carácter intermunicipal, prevendo ainda a "articulação entre os itinerários certificados, tendo em vista a sua continuidade territorial" (artº5º al c) e Secção A nº 4, do Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril). Apesar de o corpo do documento não fazer qualquer referência à sua dimensão territorial supranacional ou pugnar como objetivo futuro a ligação em rede aos itinerários em outros espaços territoriais ibéricos e internacionais, o preâmbulo manifesta essa vocação internacional do Caminho, designadamente quando refere "amplamente reconhecidos como vias de comunicação das mais importantes da Europa"; "reveste um enorme significado para a história e o encontro de culturas decorrente da circulação de pessoas das mais diversas origens". Dá especial importância à relação com a Galiza, uma vez que integra o Conselho Consultivo, um representante da Sociedade Anónima de Xestión do Plan Xacobeo (art. 6 nº 3 al. m))[341], cujo objetivo é a transmissão da sua experiência profissional[342], com vista à cooperação técnica para o seu desenvolvimento.

Em Espanha, o Caminho percorre várias províncias e, em França, são múltiplas as regiões administrativas atravessadas pelo Caminho. Presentemente, há uma ligação ao Caminho por via do reconhecimento internacional de distintos itinerários (o Caminho Francês, o Caminho de Santiago em França, o Caminho Primitivo e do Norte), o que lhe dá uma maior dimensão geográfica, permitindo a sua ligação em rede.

---

[340] Nesta parte destaca-se o facto da CIIC não empreendeu a dimensão transcendental dos itinerários, apenas deixou sugestões a novos desafios de tutela que este tipo de bem impõe. Tendo em conta os exemplos dos itinerários culturais que se integram nesta tipologia de bens, há a assinalar que os declarados pela UNESCO como Património da Humanidade têm a condicionante de serem bens identificados num único país, excluindo a dimensão de intercâmbio intercultural e inter-regional, como é o caso do Caminho de Santiago no seu traçado em Espanha e o Caminho de Santiago com seu traçado em França e o Caminho do Norte, também em Espanha, o caso do Caminho Real, a rota dos Escravos, o Caminho Inca.

[341] Os itinerários como nova tipologia de património cultural obrigam a superar barreiras de ordem administrativa, quer nacionais, quer internacionais para que se torne efetivo no território físico e humano mundial. Os itinerários do Caminho de Santiago têm, por definição o caráter supranacional. Ultrapassar este elemento é um desafio que se discute na definição internacional deste tipo de itinerários, pois conduz à busca de mecanismos de proteção adequados à sua natureza, tanto na sua delimitação espacial como na criação de organismos que criem e apliquem critérios, medidas e políticas de tutela válidas e eficazes. Sendo que cada um dos Estados por onde o Caminho passa também já dispõe das suas próprias medidas de tutela do património cultural, muitas vezes descentralizadas, o que poderá ser um obstáculo à proteção dos itinerários culturais supranacionais enquanto nova tipologia de património cultural, motivo pelo qual, apesar do seu impulso e atração social, ainda não ter saído de uma dimensão teórica, o que motiva e motivou a orientação dos itinerários culturais para o turismo ou para a sua instrumentalização institucional, dando-lhe um carácter simbólico. Em 2007 com a aprovação das Orientações Técnicas para a proteção do Património Comum da Humanidade no parágrafo 138. b) quanto aos bens em série determina que a "proposta de inscrição "no território de Estados parte diferentes que não tenham necessariamente fronteiras comuns, devendo ser proposto com o consentimento de todos os Estados parte envolvidos (bens em série transnacional)", para onde remete o ponto 114 onde se obriga a que o pedido seja instruído com "um sistema de gestão ou mecanismos devidamente documentos (...) que permitam assegurar a gestão coordenada dos diversos elementos".

[342] A Carta dos Itinerários Culturais sugere que, quando os itinerários culturais envolvam vários países, haja uma cooperação internacional no processo de patrimonialização e de posterior salvaguarda. Entendemos que a integração da Xunta da Galiza no Conselho Consultivo pode indicar o princípio dessa cooperação.

Como elemento cultural, o Caminho de Santiago enquanto itinerário é enriquecido pelas diferenças culturais que o fecundaram e fecundam, o que motivou a sua instrumentalização enquanto símbolo da União Europeia, na medida em que, um dos princípios que faz parte da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e que merece destaque para esta entidade supranacional é o princípio da sua diversidade cultural.

O CIIC, no seu dossiê, refere o caráter dinâmico do Caminho, enquanto indicador específico e elemento condutor das diferentes culturas. Na sua longa existência, o Caminho de Santiago teve usos distintos. Foi usado para fins políticos, militares e sociais. É esta multifacetada característica que permite a sua classificação como itinerário cultural, conforme alude a Carta dos Itinerários Culturais.

O diploma de certificação, apesar de atribuir ao Caminho uma função religiosa ao referir-se ao "peregrino" e ao "itinerário de peregrinação comprovada" (art. 2º, Anexo I, secção A ponto 1), paradoxalmente, no ponto 15 f) do Anexo I secção A, faz referência expressa aos "serviços turísticos visando a melhoria da experiência". Podem estas disposições normativas ser interpretadas no sentido de o Governo pretender dar aos itinerários do Caminho de Santiago uma função exclusivamente turística, ou dar-lhe um carácter multifuncional turístico-religioso, direcionado para uma futura inserção no património cultural português. Porquanto na secção B, a propósito dos critérios complementares e, numa aproximação à Carta dos Itinerários Culturais, define-se o interesse patrimonial como "testemunho simbólico ou religioso"; "testemunho notável de vivências ou factos históricos"; "valor estético, técnico ou material intrínseco"; "conceção arquitetónica, urbanística e paisagística"; "importância do ponto de vista histórico e científico", aqui reproduzindo a conceção de itinerário cultural *stricto sensu*.

O Caminho de Santiago em Portugal tem como componente específica, nos termos do diploma da certificação, o elemento dinâmico de comunicação cultural entre os povos, o que se reflete no património construído que se estende ao longo do seu traçado, permitindo uma abordagem ampla de salvaguarda que subsistiu e subsistirá ao longo da sua existência, porquanto, todos aqueles que fazem o Caminho, encontram nele elementos identitários, por isso o Caminho é património cultural coletivo, é constituído por elementos simbólicos que se encontram materializados em património e que permitem a sua compreensão enquanto itinerário cultural, ou melhor, como grande itinerário cultural.

Porque o Caminho representa um itinerário cultural dinâmico e vivo, é natural que existam, ao longo do seu trajeto, elementos que não têm nenhuma relação com ele. Esses bens, que não estão em relação com o Caminho, nem representam o seu uso contemporâneo, foram integrados no inventário de bens culturais da UNESCO aquando da sua inscrição. Esta questão levanta dúvidas quanto à autenticidade e integridade de troços ou itinerários do Caminho de Santiago, daí que, aquando da

elaboração da Carta dos Itinerários Culturais, a CIIC propôs a revisão do inventário dos bens culturais do Caminho e a definição de uma área legal de servidão ou área tampão de 30 metros. Para além disso, sugeriu a redefinição da extensão desta zona, atendendo ao património e locais específicos com valor paisagístico. Sugestões que se concretizaram em 2008, através da redação final da Carta dos Itinerários Culturais em que se definiu, na metodologia, a identificação dos itinerários e dos seus troços e a realização de um inventário de bens que os integram, passando a fazer parte integrante desses bens o respetivo meio. Assim, na declaração desta categoria terá que, previamente, estar delimitada a área envolvente, constituindo-se uma zona de proteção, cujo regime jurídico terá de estar definido[343]. Só através da proteção da área envolvente será possível fazer uma leitura integral do bem cultural Caminho de Santiago.

O diploma da certificação do Caminho não definiu qualquer zona de proteção para os "itinerários do Caminho de Santiago", o que suscita problemas quanto à manutenção futura da sua integridade e autenticidade e será um dos obstáculos à sua inscrição na UNESCO como Património da Humanidade por via da extensão. Nos termos do diploma legal, apenas se faz referência à possibilidade de a Comissão de Certificação propor "(...) alterações, revisão ou elaboração de instrumentos de gestão do território."[344] A elaboração destes instrumentos de gestão territorial a que se refere o diploma da certificação, é da competência das autarquias, no caso de instrumentos de gestão territorial de âmbito municipal. Fica ao critério do poder local acatar as recomendações propostas e definir o tipo de instrumentos bem como definir a planificação territorial, incluindo a regulamentação de uso e ocupação do solo e respetivas condicionantes. No caso dos itinerários, que atravessam territórios administrativos distintos, poderá suscitar incoerência nas medidas planificadoras e de gestão do território traçadas. Além disso, cada município poderá definir perímetros distintos, quer para o itinerário, quer para a sua área envolvente.

Numa lógica de política urbanística podem os municípios, que são atravessados pelo itinerário, definir a criação de um plano intermunicipal, o que permite que, pelo menos, em cada um dos itinerários haja uma homogeneidade de critérios pré-definido na constituição do perímetro do itinerário. Contudo, mantém-se o problema dos planos de pormenor de salvaguarda, cuja definição de áreas de proteção envolventes distintas compete a cada um dos municípios, que poderá obstar a que se mantenham os "valores de diferentes paisagens que fazem parte do itinerário cultural" a que alude a Carta dos Itinerários

[343] Esta definição de zona de proteção encontra-se definida no documento de Orientações Técnica para a aplicação da Convenção do Património Mundial (parágrafo 103).

[344] Os instrumentos de gestão territorial não substituem as zonas de proteção previstas na LBPC e na legislação de desenvolvimento, no caso, no art. 36° n° 3 e para efeitos de candidatura à Lista da UNESCO, art. 72° n° 2 do Decreto-Lei n° 309/2009, de 23 de outubro, os Planos de Pormenor e Salvaguarda têm uma função complementar ou subsidiária, no caso das zonas especiais de proteção.

Culturais. Num quadro da transversalidade da política do património e urbanísticas, a definição de um plano setorial do ordenamento do território (Correia F. A., 2012) permitiria resolver de forma regulamentar e homogénea os limites envolventes dos itinerários, a zona de proteção, ou tampão, a que alude a Carta dos Itinerários Culturais. A necessidade da aplicação deste regime ainda mais se impõe devido ao Caminho de Santiago em Portugal não beneficiar do regime das zonas de proteção a que alude a LBPC, porque não é património cultural institucional.

Os programas setoriais do ordenamento do território, por definição, são instrumentos de gestão urbanística de âmbito nacional, cuja elaboração compete à Administração Central; são programáticos ou de concretização das diversas políticas, com incidência na organização do território. Além de outros, inserem-se nos programas setoriais

> Os programas e as estratégias de desenvolvimento, respeitantes aos diversos setores da Administração Central, nomeadamente nos domínios da defesa, segurança pública, prevenção e minimização de riscos, ambiente, recursos hídricos, conservação da natureza e da biodiversidade, transportes, infraestruturas, comunicações, energia e recursos geológicos, cultura, saúde, habitação, turismo, agricultura, florestas, comércio e indústria. (art. 39º do Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio)

Os itinerários culturais podem integrar o setor do ambiente, cultura, conservação da natureza[345]. Além disso, o Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio, define o património cultural como elemento de interesse público de expressão territorial que deverá ser acautelado, assim como, os espaços envolventes, cabendo aos programas e planos estabelecer as medidas de proteção e valorização (art. 17º nº 2). O diploma da certificação expressamente declara os itinerários do Caminho de Santiago como de interesse público (art. 10º al. a). Afigura-se que será através destes instrumentos de gestão territorial que melhor se poderá definir no território as áreas envolventes dos itinerários do Caminho, cuja competência para a sua elaboração "é determinada por despacho do membro do Governo competente em razão da matéria, em articulação com o membro do Governo responsável pela área do ordenamento do território". Porém, a entidade competente em matéria de ordenamento do território não figura no diploma legal de certificação, apesar de constar do seu projeto inicial[346].

---

[345] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 387/2012, de 10 de agosto (Diário da República nº155/2012, Série I de 2012-08-10, onde se lê: "Não se podem ignorar a importância e a função desempenhadas pelos planos setoriais do turismo, que, enquanto instrumentos que prosseguem as diretrizes previstas no Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), estabelecem a expressão territorial do turismo nas suas várias modalidades, além de articularem o turismo, enquanto atividade económica protetora do ambiente e da cultura, com os demais instrumentos de gestão territorial".

[346] Os Programas Setoriais são equiparados aos Planos de Pormenor, segundo defende a doutrina, pois têm objetivos comuns, como tal a solução será a de reencaminhar os Planos de Pormenor e Salvaguarda à categoria de Planos Setoriais.

Na definição desta nova categoria de património cultural, complexa, dinâmica e em constante metamorfose, deve-se, contudo, manter a sua essência. Na base da sua autenticidade e integridade está a criação de um modelo de gestão, conforme recomenda a CIIC no seu relatório e na proposta de Carta dos Itinerários Culturais emanada do ICOMOS, que a aprovou. Na elaboração do modelo de gestão dos itinerários culturais devem os Estados-Parte assegurar que todas as atividades relacionadas com a pesquisa, preservação, conservação, avaliação e uso, devem ser realizados de forma coordenada e homogénea, o que implica a existência de uma entidade coordenadora que garanta a homogeneidade das políticas, quer de conservação, organização e turismo. Para o cumprimento destes requisitos é necessário a elaboração de projetos conjuntos que garantam a sua permanência e desenvolvimento no plano municipal, nacional e internacional.

Paralelamente, devem ser concebidas ferramentas ou instrumentos de gestão visando a proteção dos itinerários ao nível da sustentabilidade, provocado pela sua massificação. Isto significa que devem ser criados sistemas de monitorização do número de utilizadores dos itinerários e ainda, estudos de impacto ambiental e patrimonial na criação dos diferentes itinerários.

No caso dos itinerários do Caminho de Santiago, a proteção do património cultural fica assegurada pela DGPC, de acordo com a competência que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril (o mesmo sucederia se o Caminho de Santiago Português se encontrasse classificado e sujeito ao regime legal de proteção da LBPC).

Do ponto de vista da organização do poder político em Portugal, o poder local integra-se na organização democrática do Estado e visa a prossecução de interesse próprio das populações respetivas. Quanto à atribuição das competências, encontram-se reguladas por lei própria[347], mas dentro de um princípio de descentralização (art. 235º e art. 237º, da CRP), o que justifica que, do ponto de vista das políticas para o património cultural, assim como para outras políticas, caiba ao poder central competência nessa matéria; no caso do ato de classificação, cabe em exclusivo ao Estado (art. 4º nº2). Nos termos da LBPC, os municípios apenas têm poder para classificar bens para interesse próprio das respetivas populações, o que não acontece com Espanha e França devido à autonomia regional. Há, por isso, do ponto de vista da organização política, condições para criar um modelo de gestão único, de âmbito nacional, para o Caminho de Santiago em Portugal[348]. Esta conceção de um modelo de gestão único

[347] AR (2013). Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Regime jurídico das autarquias locais. https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis

[348] Em Portugal, por enquanto, ainda não se coloca a questão da supressão de barreiras administrativas que impeçam a formalização institucional do Caminho na globalidade do território físico e humano, apesar da tendência prosseguida pelos sucessivos Governos Constitucionais ser o da descentralização territorial,

concebido no quadro legal da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro. Sem prejuízo de, por aplicação do princípio da contratualização e da cooperação, se conceber protocolos, contratos e parcerias com entidades públicas ou privadas, que possam levar a cabo tais funções, conforme dispõe o art. 4º, da LBPC. Os municípios, fazendo parte do Estado, seriam parceiros privilegiados, não só pelas competências que lhes são conferidas pela lei das autarquias locais, como pelo princípio da subsidiariedade, que pautou e pauta todos os programas de Governo e que confere às autarquias um papel mais ativo nas políticas públicas, incluindo na política do património cultural.

Dentro dos princípios de política para o setor do património cultural, em que se prevê a coordenação desta com as demais políticas, respeitando o princípio da transversalidade das matérias que envolve a proteção, conservação, uso, e promoção dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal, a elaboração do modelo de gestão deveria configurar a distribuição de tarefas entre os diferentes ministérios envolvidos, permitindo criar uma efetiva homogeneidade do sistema. Dentro das ferramentas seria possível contemplar, no Programa Setorial, medidas de proteção das áreas envolventes aos itinerários, preservando-se as múltiplas paisagens e espaços naturais e culturais que permitissem uma leitura no presente do que foi legado do passado.

É evidente que antes da elaboração do modelo de gestão e da regulamentação jurídica da conservação, preservação, uso e promoção do itinerário, é necessário que este seja declarado de interesse público, não por efeito da certificação, mas através da sua integração numa categoria de património cultural e, antes disso, da regulamentação deste novo tipo de bem cultural.

Apesar do Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, no seu art. 10º nº1 al. a), mencionar expressamente o "reconhecimento do interesse público do itinerário", não traduz uma vontade expressa de integrá-lo na categoria a que alude o art. 15º nº 2 da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro. No caso do diploma da certificação, o interesse público é um dos efeitos ou consequências da certificação. Quanto à declaração do interesse público prevista na LBPC, esta emana do ato final do procedimento administrativo, que declara que um determinado bem tem um inestimável valor cultural. Este ato final é precedido de uma sucessão de atos que se iniciam com a colocação do bem em "vias de classificação", garantindo desde esse momento a sua proteção através de uma tutela preventiva e cautelar, das quais decorrem efeitos, quer para as entidades públicas, quer para os privados. Nestes casos, constitui-se de

por enquanto a tutela dos bens culturais ainda se encontra centralizada na Administração Central. Ora, é possível estabelecer-se mecanismos de proteção adequados à natureza dos itinerários, quer quanto à sua delimitação espacial, quer quanto à criação de um organismo que crie e aplique critérios, medidas e políticas de tutela válidas e eficazes. Para CIIC a descentralização é um grande obstáculo à proteção dos itinerários culturais enquanto tipo de património cultural, porquanto as exigências da sua proteção não se consubstanciam com a descentralização que a existir torna praticamente impossível que resulte uma efetiva proteção dos itinerários culturais.

forma automática a zona de proteção, quando se trata de imóveis. (art. 42º). Melhor dizendo, a tutela jurídica efetiva dos bens culturais ocorre dentro do quadro da Lei de Proteção do Património Cultural. Para o efeito, basta atender ao disposto nos arts. 20º e 21º, da LBPC, em que se definem os direitos e deveres dos proprietários e detentores de bens culturais, destacando-se nos direitos "de se pronunciar sobre a definição da política e de colaborar na gestão do património cultural, pelas formas organizatórias e nos termos procedimentais que a lei definir". No caso do Decreto-Lei da certificação, não se afigura idêntico normativo, nem como consequência da certificação, nem a obrigatoriedade de o plano de gestão contemplar critérios de âmbito idêntico. Por outras palavras, o plano de gestão e valorização a que alude o Anexo I não está sujeito a regras imperativas definidoras do modelo de gestão uniforme com vista à homogeneidade do sistema, incluindo a obrigatoriedade de envolvimento da comunidade, o direito à informação e a participação efetiva da população na gestão e valorização do itinerário.

Apesar da LBPC, de forma expressa, contemplar dois tipos de atos que podem declarar o inestimável valor cultural de um bem para efeitos de proteção jurídica e são eles: a classificação e a inventariação (art. 16º), que dão lugar ao correspondente nível de registo; o legislador não excluiu a possibilidade de se criarem outros "tipos" e "designações" para além das descritas do art. 15º, mostrando-se esta abertura da norma relevante, no caso dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal. Sendo considerado, para efeitos de enquadramento da nova tipologia, a interpretação de "relevância" à luz do que se encontra definido e previsto no direito internacional.

Dentro das categorias identificadas na Lei (monumentos, conjuntos e sítios) pode ser integrada nova tipologia: itinerário cultural, indo ao encontro da interpretação dada pela UNESCO, quando integrou o Caminho de Santiago na sua Lista de Património Comum da Humanidade. Deste modo, ficaria justificada a intervenção do Governo para definir esta nova categoria, possibilitando a classificação do Caminho de Santiago em Portugal como itinerário cultural, através da conjugação e interpretação das categorias legalmente estabelecidas, sem com elas se confundir. Esta solução permitiria que outros itinerários culturais tivessem enquadramento jurídico-cultural ou possam no futuro vir a ter. A nova categoria é justificável, à semelhança de 2015, quando, através do Decreto-Lei nº 149/2009, de 4 de agosto, isto é, por via da regulamentação, o Governo definiu o «Inventário Nacional de Património Imaterial», sendo este meio de tutela uma "componente indispensável da salvaguarda do património cultural imaterial à escala nacional" (art. 6º). Ocorrendo vontade política, seria possível ao Governo, no uso da sua competência legislativa e em desenvolvimento da LBPC, criar regulamentação para a nova tipologia de bens e manifestações culturais, dada a sua relevância internacional, mas, sobretudo, em cumprimento da obrigação do Estado português em "(...) fortalecer a consciência da participação

histórica do povo português em realidades culturais de âmbito transnacional" (art. 12º nº1 ali. b), da LBPC).

Partindo desta iniciativa legislativa seria possível iniciar o procedimento de tutela cultural do itinerário cultural do Caminho de Santiago em Portugal, colocando em funcionamento, de forma automática, as medidas cautelares decorrentes dessa abertura do procedimento, que culminaria com um ato que declararia o seu inestimável valor cultural e, em simultâneo, daria lugar ao registo patrimonial de itinerário cultural.

Seria através da regulamentação da nova tipologia de património cultural que se conceberia um modelo de gestão e se regulamentariam todas as consequências, direitos, deveres e forma de valorização, conservação e promoção deste novo bem cultural.

No caso da integração do Caminho de Santiago no património cultural enquanto itinerário cultural, estaria definido o modelo de gestão a adotar por via da aplicação do regime de tutela desta nova categoria de património e, em casos omissos, pela própria LBPC. Sendo possível que o ato final que determinaria o seu inestimável valor cultural definisse, ainda, o regime da zona de proteção no contexto dos itinerários ou parte dos itinerários, configurando uma servidão administrativa. E ainda, permitindo melhor respeitar a autenticidade e integridade do bem, enquanto merecedor de tutela jurídico-cultural efetiva.

Na verdade, é nosso entendimento que, dentro do sentido estabelecido na Carta dos Itinerários Culturais e no diploma da certificação, há, sem dúvida, um objetivo institucional de (con)fundir o turismo e a peregrinação, tornando-os equivalentes (Pereiro, 2019). Esta ação institucional pode ser entendida como intencional, um artifício promocional ou efetivamente o início do "proceso de desdiferenciación entre turismo y peregrinación" (Pereiro, 2019, p. 409), na medida em que o turismo, ou o seu setor, instrumentaliza lugares de peregrinação, o que implica uma *turistificação* do sagrado (Pereiro, 2019).

É certo que o Caminho de Santiago constitui um conjunto de itinerários, que, por sua vez, são constituídos por universalidade, o que o torna num bem cultural complexo, conforme já referido. Porém, essa complexidade não pode obstar à sua proteção efetiva enquanto bem cultural, aliás, já comprovado em instâncias internacionais. Apesar de a Carta Internacional dos Itinerários Culturais não ser um documento jurídico e, por conseguinte, sem carácter vinculativo, permite ser um instrumento internacional normativo e orientador para os Estados na regulamentação jurídica deste novo património cultural, que são os Itinerários Culturais.

Na verdade, foi por via deste documento que foi possível justificar, *a posteriori*, a nível internacional, a decisão de inscrição do Caminho de Santiago como Património da Humanidade. E, será por via do reconhecimento jurídico do conceito de itinerário cultural, através da adoção do texto da Carta

dos Itinerários Culturais, associado ao cumprimento das Orientações Técnicas para a aplicação da Convenção de Paris, exigíveis pela UNESCO com a apresentação da candidatura, onde se inclui o modelo de gestão, que Portugal poderá consolidar o seu pedido de inscrição dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal na Lista da UNESCO, por extensão aos itinerários já existentes.

5.6. O contributo do direito no reconhecimento da importância cultural do Caminho de Santiago em Portugal

Para a ciência jurídica, o património é constituído por um conjunto de bens e direitos avaliáveis em dinheiro de que alguém é titular. Quando se fala em património cultural acrescenta-se um valor aos bens, o valor de civilização e de cultura de que fala a Lei nº 107/2001, de 8 de setembro. Do ponto de vista jurídico, quando um bem ou uma manifestação cultural fica sob a tutela do direito, há um conjunto de ónus que impende sobre o Estado, sobre os detentores e sobre a comunidade, de protegerem e valorizarem esse conjunto de bens, identificando-os e salvaguardando-os, pois do ponto de vista coletivo, entende serem elementos de memória que pretende deixar às gerações seguintes. Há, por isso, uma responsabilidade especial do Estado, mas uma repartição dessa responsabilidade com toda a comunidade, por se tratar de um bem público especial. A Constituição definiu que o Estado tem a responsabilidade primeira de proteger os bens culturais da nação, mas não afastou dessa responsabilidade os restantes atores sociais. Esta responsabilidade do Estado foi integrada na LBPC, através da definição do princípio de tutela e atribuindo aos organismos do Estado, a competência na declaração do seu inestimável valor cultural. Essa declaração realiza-se através de ato administrativo.

Na nossa interpretação, o Estado tem a obrigação constitucional de usar as ferramentas legais disponíveis para definir a tutela do Caminho de Santiago, como itinerário cultural, da mesma forma como definiu a regulamentação do Património imóvel, móvel e imaterial.

É certo que a Carta dos Itinerários Culturais não tem a força legal de uma Convenção, nem se pode sobrepor a uma Lei de Bases, porém, esta última, concebe a possibilidade de a sua regulamentação ser concebida através da ampliação do conceito jurídico de património cultural. Desse modo, permite a definição de regimes jurídicos específicos para os diferentes patrimónios, competência essa atribuída ao Governo. Na medida em que a UNESCO concebeu uma nova categoria de património cultural, cabe ao Estado Português, enquanto Estado-Parte, criar as ferramentas legais de adequação interna.

O Estado Português, enquanto membro do Conselho da Europa, deveria pugnar por acolher, na ordem jurídica interna, os itinerários culturais, dando-lhes forma jurídica enquanto uma categoria de património cultural. Na verdade, o legislador colocou à disposição do Governo um conjunto de

instrumentos jurídicos que permitem a tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago, sendo que, para o efeito, terá que ocorrer vontade política. Essa vontade já se encontra definida desde 2017 no âmbito da discussão da Proposta de Resolução apresentada por um conjunto de Deputados, como já foi referido. Além disso, a Resolução foi aprovada por maioria dos Deputados em 2019, sem que, até há data, tivesse ocorrido iniciativa legislativa do Governo de lhe dar forma jurídica. Essa forma poderia ser a integração na categoria de itinerário cultural, permitindo concretizar-se a partir daí a sua integração no Património Comum da Humanidade e Património Cultural Europeu, conforme, aliás, o previsto no art. 5º nº 3 da Lei nº 107/2001, de 8 de setembro, sob a epígrafe "identidades culturais"[349].

É através da regulamentação dos itinerários culturais, enquanto categoria de património cultural, que o Caminho de Santiago poderá fazer parte do património cultural português e merecer tutela jurídico-cultural. Em simultâneo, seria possível definir critérios para a conceção de um modelo de gestão integrada - contemplado na Carta dos Itinerários Culturais -, onde se incluiria a coordenação de políticas setoriais como: ambiente, ordenamento do território, turismo, a fim de convergirem na proteção e valorização do Caminho. A ciência jurídica pode contribuir para a inserção do Caminho de Santiago no património cultural através da conceção de um quadro legal, que permita uma coordenação de ações específicas para a proteção, uso adequado e a gestão de todos os elementos, como partes essenciais do valor e do significado global do itinerário. Pode ainda contribuir no quadro da valorização através da conceção de medidas jurídicas que garantam a conservação e valorização integral da sua estrutura e significado.

Configura-se de grande relevância integrar, nos itinerários do Caminho de Santiago, os Planos de Pormenor de Salvaguarda, como de elaboração obrigatória e com uma estrutura previamente definida, o que permitirá uma planificação urbanística homogénea no conjunto dos itinerários do Caminho. Nessa estrutura previamente definida, deverá definir-se territorialmente o modelo de uso e ocupação do solo, assim como, a delimitar-se o espaço físico do itinerário, enquanto se consegue a proteção do património cultural associado ao Caminho. Além disso, devem ficar definidas as relações entre a Administração Pública e os particulares, detentores de bens culturais que integram os itinerários culturais.

Seria ainda necessário que a informação esclarecida às comunidades integrasse o modelo de gestão, uma vez que só elas têm a capacidade de proteger e valorizar o seu património cultural, por razões de proximidade e de identificação com o bem. É aqui que se define a influência do sistema social

[349] "A política do património cultural visa, em termos específicos, a conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia e do património cultural de valor universal excepcional, em particular quando se trate de bens culturais que integrem o património cultural português ou que com este apresentem conexões significativas".

num quadro jurídico que estabeleça a definição dos papéis públicos e das comunidades na prossecução do interesse público do Caminho de Santiago em Portugal, na medida em que este é, em simultâneo, um fenómeno social, político e desafio para a ciência jurídica, ao qual a Carta dos Itinerários Culturais não dá resposta. Só assim será possível falar-se em responsabilidade jurídica geracional na proteção do Caminho de Santiago de Compostela.

O modelo de gestão dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal deverá incluir instrumentos específicos de intervenção pública, que (Lascoumes, 2008) designa de modelo de regulação. A proteção do complexo patrimonial que constitui o Caminho de Santiago nos seus diversos itinerários gera especial dificuldade, pois é necessário proceder à avaliação, ajuste de todos os aspetos associados ao Caminho (e são eles aspetos económicos, sociais, políticos, jurídicos, turísticos, culturais e técnicos), o que conduz à necessidade de se constituir uma rede de atores heterogéneos para cada desafio que se coloca em torno do Caminho. A cada conjunto de atores cabe levantar os problemas inerentes ao seu setor e propor soluções que, do seu ponto de vista, teriam reconhecimento através da ação pública. À Administração Central caberia o papel de conciliar as representações e os interesses divergentes dos atores, usando, para o efeito, ferramentas de direito público que pautam toda a sua atuação, designadamente a informação, a participação, a negociação, o que permitiria que os atores conseguissem encontrar representações partilhadas, assim como conceber acordos acerca do caminho a seguir e os objetivos visados[350]. Aqui entra o conceito de governança, entendendo-se esta como um modelo efetivo de participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas (Arnaud, 2008), através da sua colaboração com os governantes.

Neste modelo pretende-se que a sociedade civil intervenha efetivamente por via de uma ação, onde elabora problemas, faz questionamentos, retira resultados e propõe planos de ação, que permitam a concretização do projeto. À Administração Central, ou aos outros níveis de administração, caberia extrair conclusões e tomar decisões. Isto é, seria através da democracia participativa[351] que melhor se governaria o Caminho de Santiago, permitindo às comunidades uma intervenção ativa num fenómeno

[350] Esta forma de governança foi definida pelo Conselho Europeu em 2000 e que designou de «Método Aberto de Coordenação» (MAC), entre outros objetivos preconizados pela União Europeia era o da coesão social.

[351] Art. 2° *in fine* da CRP, quando a propósito do Estado de Direito Democrático que no caso da República Portuguesa enquanto estado de Direito Democrático visa "(...) o aprofundamento da democracia participativa". Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, quando a norma do art. 2° fala em "aprofundamento", quer nos dar uma visão dinâmica do conceito de democracia, "postulando um processo de democratização, e não uma categoria abstrata, imutável uma vez atingida" (1984, p. 78).

cultural de caráter universal, através de instrumentos de regulamentação participada baseada nas «novas ciências da decisão»[352].

[352] Este modelo deve-se a Herbert A. Simon, prémio Nobel de Economia. Segundo André-Jean Arnaud as novas ciências da decisão "partem da hipótese de uma recursividade transformacional entre os três níveis do sistema da tomada de decisão, isto é: informação, a organização e a decisão" (2008, p. 94) e continua identificando os critérios específicos do sistema enquanto processo de tomada de decisão do tipo complexo, que implica diversos níveis de atores. Através deste modelo, à entidade decisora, enquanto entidade de último nível cabe selecionar o plano de atuação que entenda mais próximo do projeto inicial, caso não encontre, dentro dos apresentados requer que seja reformulado o problema ou que seja refeito o plano de ação, que caberá ao segundo nível. Numa última fase, antes da tomada de decisão há a apresentação para discussão.

Conclusões

Tendo por base a análise de documentos jurídicos que refletem as políticas públicas para o setor do património cultural, o estudo aqui realizado teve o propósito de problematizar o reconhecimento dos itinerários do Caminho de Santiago como património cultural português, e perceber o sentido das políticas públicas para os itinerários do Caminho de Santiago, que atravessam o território português; bem como, perceber se a iniciativa legislativa de regulação da valorização e promoção dos itinerários do Caminho de Santiago, promovida pelo Governo, configura uma efetiva tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago e; em que medida o quadro jurídico da certificação permite a inserção dos seus múltiplos itinerários na Lista da UNESCO do Património da Humanidade por extensão[353], a fim de responder à questão de pesquisa: por que é que o Caminho de Santiago em Portugal não integra o património cultural português?

O património cultural percebido, a partir da atual perspetiva ampla, envolve toda a produção humana, carecendo, por essa razão, de práticas institucionais e instrumentos de políticas de gestão que visem a sua conservação, acesso e divulgação. Por este motivo, as questões do património cultural são também questões jurídicas.

As narrativas em volta da conceção atual do património cultural tendem a mostrar que nada impede que o que é tido como legado com valor cultural não possa circular com valor económico, é esta a fórmula que contém a contradição entre património enquanto valor simbólico e enquanto instrumento de promoção e marketing de turismo.

Muitas vezes, essas narrativas assumem a forma de normas jurídicas, claramente tendem a dar aos conceitos uma interpretação no sentido da comercialização dos elementos culturais, sendo, por isso, que as novas identidades que se criam emergem de narrativas vertidas sob forma de normas jurídicas emanadas de instituições legitimadas pela comunidade internacional, criando significados e promovendo narrativas onde definem práticas, dando-lhes significado social e legitimando a sua integração nas legislações dos Estados, acabando por influenciar as práticas sociais e quotidianas das comunidades. Nesta relação entre significante e significado nascem normas que pautam comportamentos sociais e que acabam por entrar na construção cultural do grupo. Na verdade, o poder simbólico da cultura e a sua comunicação sai do âmbito jurídico. Porém ao regulamentar-se a cultura e a sua narrativa acerca da definição de elementos culturais, procura-se cumprir finalidades constitucionais de direitos fundamentais

[353] Adotou-se a designação no singular (Caminho) por ser a utilizada na sua identificação internacional, não só pela UNESCO, como pelo Conselho da Europa e pela União Europeia e, por se entender que melhor identifica o Caminho de Santiago, enquanto património cultural uno e complexo.

e, ao mesmo tempo, dá-se um significado adequado aos interesses pretendidos, o que acaba por influenciar a sociedade.

Por isso, entendemos que a escolha da conservação patrimonial não pode ser arbitrária. A produção atual de "lugares de memória" tende a provar que o seu carácter simbólico se pode gerar. Os gestores do património cultural acreditam que detêm os meios de tratar as representações comuns desses lugares como capital simbólico. Esta ideia de "revisitar o passado", de lhe restituir vida, é confirmada pelos teóricos e pelos políticos que acreditam no verdadeiro poder social cultural da sua recreação. Contudo, a gestão do património cultural contemporânea só tem sentido, se refletir a vontade coletiva de reactualização permanente do passado.

Na contemporaneidade o Caminho de Santiago constitui, do ponto de vista do Direito, uma universalidade, onde se inclui um conjunto de itinerários. Esta realidade jurídica e, em simultâneo, cultural, deu lugar a uma nova categoria de património cultural, os itinerários culturais, ampliando o conceito jurídico de património cultural. Património cultural é, agora, constituído por um cenário, mais ou menos alargado e dinâmico, onde decorrem vivências e convivências quotidianas, presentes e passadas, reproduzidas, ou não, em bens físicos, cuja possibilidade de fruição, no presente, permite criar uma linha condutora, ininterrupta, das formas de ser, pensar e agir de uma dada população, o que possibilita a manutenção da sua essência e a perpetua.

Em Portugal, no âmbito das políticas públicas para o património cultural, pelo menos desde 1987, evidenciam-se princípios de tutela jurídica ancorados na proteção e conservação de bens e representações culturais, associados à identidade portuguesa, com o objetivo, propomos nós, de impedir o eventual efeito de *iberização,* que a adesão à Comunidade Europeia poderia causar, o que era visto oficialmente como uma potencial ameaça à ideia de Estado-Nação preconizada pelo Governo de Portugal; e, ainda, pelo facto de Portugal estar "voltado para o Atlântico", o que manifestava vontade de estreitar relações culturais com os continentes africano e americano, por isso, evidencia-se a preservação da língua portuguesa, enquanto elemento diferenciador. Paralelamente, a estratégia para a cultura portuguesa seria a da sua contribuição na construção do património cultural da União Europeia, através da atribuição da Marca Património Cultural europeu, a elementos que integram o património cultural português.

Verifica-se que, pelo menos desde 2007, as políticas culturais em Portugal têm sido definidas com o objetivo de transformar a cultura em oportunidade económica viável e, como um instrumento através do qual o Estado define a identidade cultural da nação no seio da diversidade. Isto é, por via das políticas culturais promove-se o desenvolvimento das representações sociais das populações assente em dois

pilares: cultura e poder. Neste sentido, recomenda-se a sua articulação com setores até então invisíveis como: ordenamento do território, urbanismo, ambiente e turismo.

O problema do reconhecimento cultural dos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal é, por isso, um problema jurídico. É possível interpretar a iniciativa legislativa do ano de 2019, não como uma viragem de paradigma, quanto à tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago em Portugal, mas uma continuidade de propósito, de defesa e valorização da identidade portuguesa. A certificação dos itinerários do Caminho de Santiago visa contribuir para a criação de rotas e itinerários culturais que percorram o património cultural português e a sua principal finalidade, concluímos, é o desenvolvimento económico e social, por via do turismo, cujo aval jurídico foi dado pelo Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril. Apesar da iniciativa legislativa de regulação da valorização e promoção do itinerário do Caminho de Santiago, através da certificação, é visível a ausência de uma efetiva tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago em Portugal.

A política pública para o setor do património cultural manteve o objetivo de tutela do património cultural em torno dos itinerários do Caminho e não «o Caminho», assumindo, neste caso, o papel de colaborador do turismo. Através da certificação são definidos itinerários turístico-culturais à sombra da Carta dos Itinerários culturais. Às entidades públicas, a quem cabe a tutela do património cultural, é conferida, ainda, a função de definição de critérios – técnicos e científicos – por deterem o monopólio deste conhecimento.

A iniciativa da institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal teve origem no Turismo de Portugal, que desde 2017 o define como um novo produto turístico dentro da estratégia de diversificação turística. A estratégia iniciou-se com a sua promoção, num primeiro momento, e na sua valorização, num segundo momento, através da sua integração no Plano Estratégico Nacional de Turismo, em que se assumiu o Caminho de Santiago nas políticas públicas, o que fez emergir a necessidade da sua regulamentação turístico-cultural.

Este estudo permitiu compreender que, para as instituições políticas, o Caminho de Santiago é um elemento físico, que tem de ser definido e modelado segundo critérios urbanísticos tal como um parque, uma cidade, ou mesmo uma zona residencial ou industrial. Porém, a implementação dos itinerários certificados e o uso da marca "itinerário do Caminho de Santiago" poderá, entendemos nós, ser inadequado à proteção do Caminho, enquanto itinerário cultural *stricto sensu*, devido à complexidade que caracteriza este tipo de património cultural.

Atualmente, os itinerários do Caminho são exibidos como um produto turístico diferenciado e, é dessa mesma forma, divulgado pelos poderes públicos e pelas agências de viagens. É "vendido" como

uma alternativa de viagem, uma experiência única, devido ao seu «potencial espiritual» e «transformador». Em consequência, a preocupação institucional da certificação vai no sentido de promover, ao longo dos itinerários do Caminho "oficiais", um planeamento. Para o efeito, consentem que se instale, de forma racional, um conjunto de agentes económicos, porque os peregrinos transformaram-se em consumidores, potenciais turistas itinerantes. Esta conduta retira a possibilidade às comunidades de se reinventarem e criarem, elas próprias, ferramentas de apoio aos peregrinos, tal como ocorreu no passado.

Neste século, o aumento significativo de utilizadores do Caminho de Santiago tem exposto a sua fragilidade ao nível da sustentabilidade e, com a certificação em curso, fenómeno idêntico tende a acontecer em Portugal. Prevê-se que a certificação dos itinerários de peregrinação a Santiago concorra para a sua crescente massificação; o modelo preconizado não permite a governança do Caminho, por não preconizar um modelo de gestão.

A dúvida que suscita a certificação não é se devemos, ou não, temer a destruição deste património, o que importa são os tipos de relações sociais, identidades e opções políticas que se geram no processo de construção deste conjunto patrimonial; a oposição imprescindível, subsequente, entre o esforço de cristalizar o património que a mercantilização implica; e a dinâmica subjacente a qualquer forma de criatividade social, que decorre da conceção atual de cultura.

Decorre do estudo realizado que o Direito sempre esteve presente no Caminho de Santiago, percorreu a sua história. O Direito regulou a peregrinação, enquanto ato que conferia, a quem a realizava, um conjunto de direitos e condenava veemente quem perturbava tal ato, conforme refere J. M. Lacarra. (1951) evidencia que a rota jacobeia contribuiu, no passado, para gerar um direito humanitário que se manifestava no acolhimento, cuidado e proteção aos peregrinos. Presentemente, o Direito é convocado a regular o Caminho na sua complexa universalidade. Porém, a abordagem jurídica do Caminho em Portugal, sendo muito recente, ainda não se encontra bem definida, nem tratada. A complexidade deste património cultural, devido à sua composição, constitui um marco, mas também um desafio, para a atividade jurídica e dentro dela para o Direito Público, em que o Estado se coloca ao serviço dos cidadãos.

O Caminho de Santiago é uma fonte de possibilidades para a Administração Pública e, em simultâneo, um conjunto de atuações concretas exigíveis ao Estado, não só porque o Caminho está pejado de valores fundamentais - cabendo à Administração Pública levar a cabo ações para que os mesmos sejam assegurados -, mas também porque o Caminho promove interesses coletivos, que cabe à Administração Pública servir objetivamente.

O valor cultural do Caminho de Santiago está ligado à consciência coletiva de valores comuns. Paralelamente ao seu valor cultural, mas fazendo parte desse valor, o Caminho de Santiago representa um símbolo de ideologias de poder juridicamente avalisadas. Por isso, entendemos que é necessário que seja definido um quadro legal mais adequado aos desafios por ele impostos. Na verdade, os critérios para a certificação estão carregados de noções tradicionais e essencialmente voltadas para o património construído, o que é gerador de confusões; os critérios veem o Caminho concebido como "lá atrás", "fora do tempo", isto é, como uma estrutura, refletindo, apenas, uma preocupação de autenticidade (Lacroix, 1997). Por isso, identificou-se lacunas jurídicas na proteção do Caminho de Santiago para os quais os estudos culturais não estavam alertados, de forma a dar o nosso contributo para a sua investigação nos estudos culturais.

As principais questões para as quais se procurou resposta relacionam-se com a importância da tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago em Portugal, à qual o quadro normativo adotado não consegue resolver.

O modelo jurídico adotado não permite a conservação e salvaguarda do património cultural «Caminho de Santiago em Portugal» e não concretiza o objetivo político de coordenar e de normalizar os critérios a aplicar aos itinerários. Através desta fórmula, o Caminho, enquanto feixe de itinerários de peregrinação, poderá vir a ser ingovernável, pois será difícil realizar, na prática, o que não ficou definido por Decreto. A realidade do Caminho está no seu interior, não é algo «dado», a complexidade deste processo é ilustrada através das sucessivas certificações que têm ocorrido, desde 2020, de "itinerários do Caminho de Santiago" (Caminho Central -Alentejo/Ribatejo-; Caminho Interior; Caminho da Costa).

É, por isso, tarefa do Direito suprir a lacuna da ausência de tutela jurídico-cultural do Caminho de Santiago em Portugal, devendo-se essa ausência ao facto de ainda não ter sido criado um quadro legal que defina os itinerários culturais como nova categoria de património cultural. Através do reconhecimento na ordem jurídica portuguesa dos itinerários culturais, enquanto categoria de património cultural, será possível criar um quadro normativo especial que defina os itinerários culturais dentro do espírito da Carta dos Itinerários Culturais e das Orientações Técnicas do Comité do Património Mundial.

O Estado, enquanto entidade com competência para declarar a tutela cultural para o Caminho de Santiago, deve integrar, nesse ato, a construção social do património cultural. Esse quadro legal deve definir o envolvimento de todos os atores sociais que nele estão representados, evitando-se que a gestão dos itinerários fique apenas nas «mãos» das diferentes entidades públicas que integram os diversos itinerários em construção, consignando-se, para o efeito, um modelo de governança.

É na divisão de tarefas que o Direito pode, ainda, intervir, criando um quadro legal que permita a coordenação das ações ao longo dos Itinerários do Caminho, não excluindo a construção social e cultural que neles se encontra representada, o que seria possível através da adoção de um modelo em que se saia do centralismo na tomada de decisões para a participação pública. Desse modo, a tutela e a coordenação ficam asseguradas e, consequentemente, assegurada a sua integridade e autenticidade.

Assim, o futuro modelo de gestão implica um estudo preliminar para aferir da sua adequação ao conjunto de bens e manifestações culturais em volta dos itinerários; ao seu carácter físico intermunicipal; à problemática do direito de propriedade em face da declaração de utilidade pública. Após a definição de um modelo de gestão adequado é necessária a criação de um código ético e a definição de um plano de educação patrimonial. Deste modo, fica preenchida a lacuna também identificada, da falta de um modelo de gestão, que obsta à integração do Caminho de Santiago em Portugal na lista da UNESCO, como património da Humanidade, por via da extensão. Isto, sem prejuízo de possibilitar a integração de outros elementos patrimoniais complexos nessa nova categoria.

Conclui-se, ainda, que a natureza cultural identificada no regime de valorização e promoção do Itinerário Caminho de Santiago poderá permitir, no futuro, que a sua dimensão cultural possa vir a ser protegida, basta para isso vontade política convertida num quadro legal que defina os itinerários culturais como património cultural.

No decurso do estudo fomos confrontados com a similitude da promoção do Caminho de Santiago e os recém-criados itinerários dos "Caminhos de Fátima". Apesar da distância histórica e temporal que os separa, ambos são concebidos como um produto diferenciador, uma marca, e nenhum deles é formalmente protegido como um recurso cultural.

Do estudo realizado acerca dos Caminhos de Fátima, apurou-se que a peregrinação ao Santuário de Fátima não sofreu qualquer decréscimo pelo facto de ter ocorrido um aumento de peregrinos nos itinerários do Caminho de Santiago em Portugal, permitindo, assim, concluir, que estes patrimónios não se confundem. Porém, analisou-se uma tentativa de «colagem» dos Caminhos de Fátima ao Caminho de Santiago, melhor dizendo, uma *jacobeização* dos Caminhos de Fátima.

O Caminho de Santiago e os Caminhos ao Santuário de Fátima assemelham-se, porque são património cultural "vivo". Diferenciam-se, na medida em que, o Caminho de Santiago apesar de ter tido um cariz predominantemente religioso, sofreu transformações; os Caminhos de Fátima ainda são de peregrinação, associada a motivações religiosas. Porém, têm uma história com pouco mais de um século, o que ainda não permitiu, por enquanto, quaisquer transformações à sua vocação original. O seu valor cultural ainda se encontra em construção. Neste caso, tal como no Caminho de Santiago, as

identidades culturais das comunidades locais precisam estar presentes ativamente na sua salvaguarda, para a manutenção da sua autenticidade e integridade.

Ao longo do trabalho de pesquisa ocorreram limitações, quer de ordem sanitária, quer de ordem colaborativa e legal, por parte de organismos da Administração Pública. As primeiras, provocadas pela Covid-19, que manteve encerradas bibliotecas e outros serviços públicos, impedindo o acesso a documentos que se afigurariam importantes elementos de consulta e que enriqueceriam esta tese. Quanto à segunda limitação de ordem legal e colaborativa, impediram o acesso a documentos invocando-se razões de proteção de dados e omissões de resposta aos sucessivos contactos realizados por nós.

Resta por último tecer algumas sugestões e caminhos para futuras investigações. No caso da recente institucionalização do Caminho de Santiago em Portugal e do trabalho que realizamos, seria importante que, futuras investigações se debruçassem acerca da construção patrimonial dos itinerários, partindo da perceção que as comunidades têm destes novos «Caminhos». Perceber se o modelo de "centro interpretativo" para a educação patrimonial, não só das comunidades, como dos peregrinos, a fim de partilharem o significado do Caminho e do seu património, seriam exequíveis e se permitiriam manter as comunidades informadas acerca do valor cultural dos itinerários. Acreditamos também, haver necessidade de estudar a sustentabilidade dos itinerários institucionalizados recentemente, a fim de ser possível identificar os impactos da massificação nos itinerários do Caminho. Como também, devia ser promovido o acompanhamento e a avaliação dos procedimentos de Certificação dos Itinerários do Caminho de Santiago, a fim de aferir e pugnar pelo cumprimento dos objetivos traçados na regulamentação de valorização e promoção dos itinerários em construção.

Bibliografia

Almeida, C. A. (1993). Património Riegl e hoje. *Revista da Faculdade de Letras. História, série II, 10*, 407-416.

Althabe, G. (1990). Production des patrimoines urbains. Em H. P. Jeudy, *Patrimoines en folie* (pp. 269-273). Paris: Maison des sciences de l'homme.

Alves, D. R. (2021). O direito da União Europeia e sua valoração do património cultural. *E-revista de estudos interculturais do CEI - ISCAP, 9*, 1-30.

Alves, J. F. (2004). Património Industrial, educação e investigação – a propósito da Rota do Património Industrial do Vale do Aves. *Revista da Faculdade de Letras da UP - Historia*, 251-256.

AR. (1998). *Grandes opções do plano para 1999.* Obtido de BDJUR: http://bdjur.almedina.net/item.php?field=item_id&value=647719

Arizpe, L. (2000). *World culture report, 2000: cultural diversity, conflict and pluralism.* Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121058.locale=en

Arnaud, A.-J. (1981). *Critique de la raison juridique. 1. Où va la sociologie du droi.* Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Arnaud, A.-J. (2008). A Globalização-Um Desafio ao papel regulador do Estado? Em M. E. coord. Gonçalves, *Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica* (pp. 85-98). Princípia Editora.

Ashworth, G., & Tunbridge, J. (2004). A Quem Pertence a Cidade Turística? Localizando o Global e Globalizando o Local. Em A. A. Lew, *Compêndio de Turismo* (pp. 241-254). Lisboa: Instituto Piaget.

Assembleia da República. (1984). *Diário da Assembleia da República, I Série, nº 72, III Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, Reunião Plenária de 7 de fevereiro.* Obtido de Demo.cratica: https://demo.cratica.org/sessoes/1984/02/07/

Bachmann-Medick, D. (2016). *Cultural Turns: New Orientations in the Study of Culture.* (A. Blauhut, Trad.) Berlin: Walter de Gruyter.

Barré, H. (1996). General introduction to the debates. Em UNESCO, *Culture, tourism, development: crucial issues for the XXIst century; proceedings of a round table* (pp. 5-9). Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000108539.locale=en

Beni, M. C. (2000). *Análise estrutural do turismo 3ªed.* São Paulo: Senac.

Bernardo, E., Bento, R., Rodrigue, V., & X. P. (2019). O valor do aeroporto do Porto e da rede de aeródromos para a região do Douro. Em R. B. (coord.), *Acessibilidades e mobilidades turísticas no Douro* (pp. 34-44). Tenerife, Espanha: Pasos, , Revista de Turismo y Patrimonio Cultural.

Bourdieu, P. (1989). Capítulo VIII: A força do direiro: Elementos para uma sociologia do campo jurídico. Em P. Bourdieu, *O Poder Simbólico* (p. 210/254).

Bourdieu, P. (1996). *Razões práticas: sobre a teoria da ação.* Papirus.

Canclini, N. G. (2001). Definiciones en transición. Em M. D., *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y trnsformaciones sociale en tiempos de globalización* (pp. 57-67). CLACSO.

Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1984). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (2ª ed., Vol. I). Coimbra Editora.

Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada.* Coimbra: 3ª ed.

Capoano, E., & Noversa, D. (2021). Nova agenda europeia da cultura: Uma análise a partir de boas práticas em Portugal. Em M. Gama, & P. R. Costa, *Políticas culturais municipais: análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (pp. 139-154). Braga: CECS.

Centeno, M. J. (2009). A política cultural em Portugal na entrada no novo século. *VI Congresso Ibérico SopCom/4º Congresso Ibérico: sociedade dos media, comunicação e tecnologia.* Lisboa (Universidade Lusófona de Humanidades) (14 a 18 de abril).

Choay, F. (2000). *A Alegoria do Património.* Lisboa: Edições 70.

Choay, F. (2020). *As questões do património. Antologia para um combate.* (L. F. Sarmento, Trad.) Edições 70, Lda.

Claro, J. M. (1996). Enquadramento e apreciação crítica da Lei nº 13/85. Em J. Miranda, J. M. Claro, & M. T. Almeida, *Direto do Património Cultural* (pp. 279-321). Coimbra: Instituto Nacional de Administração.

Claude, C. (1999). Direitos Nascidos Connosco. Discurso Sobre o Método realista e estruturalista de Conhecimento do Direito. Em *Filosofia do Direito e Direito Económico. Que Diálogo?* (pp. 79-124). Edições Frison-Roche.

Coelho, T. (1997). *Dicionário crítico de política cultural. Cultura e Imaginário.* Iluminuras.

Comissão Europeia. (2007). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu.* Obtido de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52007DC0242

Conselho da Europa. (1975). *Carta europeia do património arquitetónico.* Obtido de DGPC: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/cartaeuropeiapatrimonioarquitectonico1975.pdf

Conselho da Europa. (1984). *Declaração europeia sobre os objetivos culturais.* Obtido de Conselho da Europa: https://rm.coe.int/16806b23f1

Conselho da Europa. (1985). *Convention for the protection of the architectural heritage of Europe.* Obtido de Conselho da Europa: https://rm.coe.int/168007a087

Conselho da Europa. (1991). *On the protection of the twentyth-century architectural heritage.* Obtido de Conselho da Europa: https://rm.coe.int/09000016804bde8d

Conselho da Europa. (1997). *In from the margins.* Obtido de Conselho da Europa: https://rm.coe.int/0900001680085bfc

Conselho da Europa. (2005). *Convenção quadro do Conselho da Europa relativa ao valor do património cultural para a sociedade.* Obtido de ICOMOS: https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/49%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20quadro%20Conselho%20Europa%20valor%20patrim%C3%B3nio%20sociedade%202005.pdf

Conselho Europeu. (2016). *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Ano Europeu do Património Cultural.* Obtido de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52016PC0543

Conselho Europeu. (2019). *Jornal Oficial da União Europeia.* Obtido de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XG0607(01)

Córdoba, J. A. (1993). *El Camino y la Ciudad de Santiago de Compostela: su protección jurídica.* Consellería de Cultura, Xunta de Galicia.

Correia, F. A. (2012). *Manual de Direito do Urbanismo, Vo.I.* Almedina.

Correia, J. M. (1996). Procedimento de classificação de bens culturais. Em J. M. Jorge Miranda, *Direito do património cultural* (pp. 329-353). Instituto Nacional de Adminsitração.

Devereux, G. (1980). *De l'angoisse à la méthode dans les sciences du comportement.* Paris: Flammarion.

Dias, P. J. (2014). *Agenda 21 local e o desenvolvimento sustentável em Portugal: Que perspectivas?* Aveiro: DCSPT-UA.

Dias, R. (2003). O turismo religioso como segmento do mercado turístico. Em R. Dias, & J. S. Emerson, *Tursimo religioso: ensaios e reflexões* (pp. 353-377). Campinas: Alinea.

Durand, J.-Y. (2005). *Patrimónios/patrimônos.* Obtido de RepositoriUM: http://hdl.handle.net/1822/5367

Eixo Atlântico. (2017). *Estudos dos traçados no norte de Portugal.* Obtido de eixoatlantico: https://www.eixoatlantico.com/gl/listado-publicaciones/2900-estudos-dos-tracados-no-norte-de-portugal

Emerson, J. S. (maio de 2007). Turismo Religioso no Brasil: uma perspetiva local e global. *Turismo em Análise, v. 18, n. 1*, pp. 33-51.

Feijó, E. T. (2011). Discursos Contemporâneos e Práticas Culturais Dominantes sobre Santiago e o Caminho: a Invisibilidade da cultura como hipótese. Em A.Lourenço, & O. Silvestre, *Literatura, espaço, cartografias* (p. 93/151). Coimbra: Centro de Literatura Portuguesa.

Florida, R. L. (2002). *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life.* Basic Books.

Gama, M. (2021). E se começarmos por cumprir a constituição da república portuguesa? Em M. Gama, & C. P. R., *Políticas culturais municipais: análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (pp. 15-35). Braga: CECS.

Garcia, L. M. (2004). *El Camino de Santiago una visión histórica desde Burgos.* Ponferrada: Caja Círculo.

Gartner, W. (1996). *Tourism Development-Principles, Processes and Policies.* New York: ITP.

Goeldner, C., McIntosh, R., & Ritchie, B. (2000). *Tourism: Principles, Practices, Philosophies 8ª ed.* New York: John Wiley & Sons.

Gomes, C. A. (1996). O património Cultural na Constituição: anotação ao artigo 78º. Em J. Miranda, *Perspetivas Constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976* (Vol. 1 vol, pp. 337-380). Coimbra: Coimbra.

Gomes, C. A. (2005). Desclassificação e desqualificação do património cultural: ideias avulsas. *Revista do Ministério Publico, 101*, 9-51.

Gomes, C. A. (2008). *Textos Dispersos de Direito do Património Cultural e de Direito do Urbanismo.* AAFDL.

Gomez, J. Q. (1991). *Rutas e Itinerarios Turisticos En España.* Madrid: Sintesis.

Gonçalves, M. E., & Guibentif. (2008). Novos Territórios, modos de regulação e Desafios para uma agenda de investigação sobre o Direito. Em M. E. coord. Gonçalves, *Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica* (pp. 7-22). Princípia Editora.

González, P. A. (2015). The Heritage Machine: The Neoliberal Order and the Individualisation of Identity in Maragatería (Spain). *Identities Global Studies in Culture and Power*, 397-415.

Governo. (24 de outubro de 1986). Proposta de Lei nº 43/IV - Grandes Opções do Plano para 1987-1990 e Grandes Opções do Plano para 1987. *Diário da Assembleia da Republica, II Série, nº2*, pp. 1-322.

Governo. (2004). *Programa do XVI Governo Constitucional.* Obtido de Arquivo Histórico: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf

Governo. (2009). *Prograna do XVIII Governo Constitucional.* Obtido de Arquivo Histórico: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf

Governo. (2022). *Programa do XV Governo Constitucional.* Obtido de Arquivo hitórico: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf

Guillaume, M. (1980). *A Política do Património.* (J. Caspurro, Trad.) Campo das Letras.

Hall, S. (1997). A centralidade da cultura: notas sobre as revoluções do nosso tempo. *Educação e Realidade*, 15-46. Obtido de https://seerufrgs.br/educação e realidade/article/view/71361

Hall, S. (2016). *Cultura e Repreentação (tradução Daniel Miranda e Willam Oliveira).* Rio de Janeiro: Apicuri.

Heitor, J. (2019). *A imagem peregrina de Nossa Senhora de Fátima: uma marca na promoção do turismo religioso de Fátima? (tese de doutoramento).* Obtido de Universidade de Lisboa - IGOT: http://hdl.handle.net/10451/39519

Horkheimer, M., & Adorno, T. W. (1990). A indústria cultural: O iluminismo como mistificador de massas. Em L. C. Lima, *Teorias da cultura de massa* (pp. 169-214). São Paulo: Paz e terra.

ICOMOS. (1964). *Carta de Veneza.* Obtido de Direção-geral do património cultural: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/CartadeVeneza.pdf

ICOMOS. (1976). *Carta sobre o turismo cultural.* Obtido de ICOMOS: https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/20%20Carta%20sobre%20turismo%20cultural%20-%20ICOMOS%201976.pdf

ICOMOS. (1985). *Declaração do Méxicо.* Obtido de IPHAN: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf

ICOMOS. (1999). *Carta Internacional de Turismo Cultural.* Obtido de DGPC: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/cartaintsobreturismocultural1999.pdf

ICOMOS. (2005). *Declaração de Xi'an.* Xi'an, China: ICOMOS.

ICOMOS. (04 de out de 2008). *Carta dos itenerários culturais.* Obtido de ICOMOS Portugal: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Ficomos.fa.utl.pt%2Fdocumentos%2Fcartasdoutrina%2FICOMOSPortugalCartaItinerariosCulturais.doc&wdOrigin=BROWSELINK

INE. (2003). *Estudo de Implementação da conta satélite de turismo em Portugal.* Obtido de INE: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_estudos&ESTUDOSest_boui=106315&ESTUDOSmodo=2&xlang=pt

INE. (2016). *Conta Satélite da Cultura – 2010-2012.* Obtido de POLOBS: https://polobs.pt/wp-content/uploads/2021/02/Notas-Metodologicas-CS-Cultura.pdf

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. (2014). *Fundos estruturais e cultura no período 2000-2020. Relatório Final.* Universidade de Lisboa.

IPPAR. (1997). *Intervenções no património: 1995-2000 Nova Política (cord. Paulo Pereira).* Lisboa: MC/IPPAR.

IPPAR. (2000). *Património - Balanço e Perpectivas. [2000-2006].* MC/IPPAR.

Ivanovic, M. (2009). *Cultural Tourism.* Cape Town: Juta & Company.

Kant, I. (2012). *Kant, Immanuel. Crítica da Faculdade do Juízo. Kritik der urteilskraft und schrift en (título original) 3ª edição. Tradução de António Marques e Valerio Rohden.* São Paulo: Forense Universitária.

Lacarra, J. M. (1951). *La repoblación del Camino de Santiago.* Zaragoza: Instituto de Estudios Pirenaicos.

Lacroix, M. (1997). *O Princcípio de Noé ou a Ética da Salvaguarda.* Lisboa: Instituto Piaget.

Landry, C. (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators.* Earthscan.

Larruga, F. J. (1997). La protección jurídica del Camino de Santiago. Em J. L. (coord.), *O Camiño inglés e as rutas atlánticas de peregrinación a Compostela* (pp. 141-174). Universidade da Coruña.

Lascoumes, P. (2008). A Acção Pública vista pelo Ângulo dos seus Instrumentos. Em M. E. coord. Gonçalves, *Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica* (pp. 115-125). Princípia Editora.

Ledo, A. P., Iglesias, A. R., & Míguez, A. (2007). El turismo cultural como factor estratégico de desarrolo: el Camino de Santiago. *Revista de Estudos Geográficos*(LXVIIII (262)), 205-234.

Leniaud, J.-M. (1992). *L'Utopie Française. Éssai sur le Patrimoine.* Paris: Mangés.

Linton, R. (1973). *Cultura e Personalidade (tradução de The Cultural Background of Personnality, 1945).* São Paulo: mestre jou.

Lopes, F., & Correia, M. B. (2014). *Património Cultural. Critérios e normas internacionais de proteção.* Sintra: Caleidoscópio.

Lourenço, E. (1994). A Espanha e nós in Eduardo Lourenço: A Europa e nós ou as duas razões,. Em E. Lourenço, *A Europa e nós ou as duas razões* (pp. 79-85). Lisboa: INCM.

Lowenthal, D. (1998). *El passado es un país extraño.* Madrid: Ediciones Akal, S. A.

Loza, R. (2015). *estudo de viabilidade da candidatura a unesco do caminho portugues de santiago.* Obtido de eixo atlantico: https://www.eixoatlantico.com/pt/listado-publicaciones/1778-estudo-de-viabilidade-da-candidatura-a-unesco-do-caminho-portugues-de-santiago

Macleod, D., & Carrier, G. (2010). *Tourism, power and culture: anthropological insights.* Bristol: Channel View Publications.

Maia, S. V., & Campos, J. (2021). A europa 20/30 na definição de políticas públicas para a cultura em Portugal: O turismo como suporte estratégico. Em M. Gama, & R. P. Costa, *Políticas culturais municipais: análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (pp. 111-137). Braga: CECS.

Maio, C. A. (2006). Turismo religioso e desenvolvimento local. Em S. D. Trevizan, *Comunidades sustentáveis a partir do turismo com base local* (pp. 311-320). Ilhéus: Editus.

Marchesan, A. M. (jan.-abr. de 2013). Os princípios específicos da tutela do meio ambiente cultural. *Revista do Ministério Público do RS* (73), 97-120.

Martins, C., & Leite, L. (2006). Cultura, religiosidade popular e romarias: expressões do patrimônio imaterial. Em C. (. Martins, *Patrimônio cultural: da memória ao sentido do lugar* (pp. 105-119). São Paulo: Roca.

Martins, M. S., & Martins, A. O. (1996). *Direito das Organizações Internacionais* (2ª ed., Vol. I). AAFDL.

McCarthy, B. B. (1992). *Cultural Tourism: how the arts can help market tourism products, how tourism can help provide markets for the arts.* Portland: Bridget Beattie McCarthy.

Mckercher, B., & Cros, H. (2002). *Cultural Tourism: the partnership between tourism and cultural heritage management.* New York: THHP.

Medina, X. S., & González, R. C. (2017). Ordenación del Territorio y estrategias de planificación en los Caminos de Santiago Patrimonio Mundial. *Investigaciones Geográficas*(68), 47-63. Obtido de https://doi.org/10.14198/INGEO2017.68.03

Meilán, J. G., & et_al. (1994). *Estudios Jurídicos sobre el Camino de San_tiago.* Santiago: Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios.

Ministério da Cultura. (1998). *Relatorio Intercalar Proposta Lei Bases Patrimonio Cultural*. Obtido de SCRIBD: https://pt.scribd.com/document/435394086/Relatorio-Intercalar-Proposta-Lei-Bases-Patrimonio-Cultural

Moralejo, S. (1991). *El arte del Camino de Santiago. En El Camino de Santiago.* Barcelona-Madrid: Lunwerg.

Moreira, M. J. (2022). Proteção jurídica do Caminho de Santiago em Portugal: do impulso ao percurso. *ROTUR. Revista de Ocio y Turismo. Turismo, peregrinação e comunidades, 16*(2), 78-93. https://doi.org/https://doi.org/10.17979/rotur.2022.16.2.9149

Morinis, E. A. (1992). *Sacred Journeys: The Anthropology of Pilgrimage.* Greenwood Press.

Murray, M. (2014). *The cultural heritage of piligrim intineraries: The Camino de Santiago.* Belfast: Queen´s University.

Nabais, J. C. (2004). *Introdução ao Direito do Património Cultural.* Coimbra: Almedina.

OMT. (1995). *Conceptos, definiciones y clasificaciones de las estadísticas de turismo. (Manual Técnico N. 1).* OMT.

ONU. (15 de dezembro de 1966). *https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/pacto-internacional-sobre-os-direitos-civis-e-politicos-0.* Obtido de Pacto Internancional sobre os Direitos Civis e Políticos.

ONU/OMT. (1999). *Actualización de las Recomendaciones sobre estadísticas de turismo OMT-ONU – Serie M No. 83 (1994).* OMT.

ONU/OMT/CCE/OCDE . (2008). *Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008. Estudios de métodos. Serie F, No. 80/Rev.1.* Luxemburgo/Madrid/Nueva York/Paris: OMT.

ONU/UNWTO. (2008). *Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo.* Madrid / New York: Naciones Unidas.

Orbasli, A. (2000). *Tourists in Historic Towns: Urban Conservation and Heritage. Management.* London and New York: Taylor & Francis.

Ost, F. (1999). *Traduzido de Maria Fernanda de Oilveira. O Tempo do Direito.* Lisboa: Instituto Piaget.

Page, S. (1995). *Urban Tourism.* London: Routledge.

Parellada, J.-E. (2018). Do turista ao peregrino. *Theologica*(1ª Série, 53, 1/2), pp. 47-68.

Parlamento Europeu. (2015). *Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de setembro de 2015, sobre o rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu.* Obtido de Parlamento Europeu: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0293_PT.html

Parlamento Europeu e Conselho. (2006). *Decisão n.o 1855/2006/CE do Parlameto Europeu e do Conselho.* Obtido de Europa.eu: http://publications.europa.eu/resource/cellar/e76173f2-467b-41f7-89cf-10c3c22404b8.0017.03/DOC_1

Parlamento Europeu e Conselho. (2011). *Decisão n. o 1194/2011/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011 , que cria uma acção da União Europeia relativa à Marca*

do Património Europeu. Obtido de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32011D1194

Pazos-Justo, C., Araujo, M. R., & Samartim, R. (2019). Politicas culturais e comunidade local: contributos para a análise do caso de Santiago de Compostela como meta dos Caminhos de Santiago. Em I. M. M. L. Martins, *Livro de Atas do III Congresso Internacional sobre Culturas: Interfaces da Lusofonia* (pp. 175-189). Braga: CECS.

Pazos-Justo, C., Iriarte, Á., Moreira, M. J., & Lopes, I. A. ([no prelo]). O desenvolvimento do Caminho Português da Costa na perspetiva dos municípios e das associações. Da cultura ao turismo. *Publicação do CLCS*.

Pazos-Justo, C., Rios, M. D., & Samartim, R. (2018). Reinventio e unanimidade. Impacto das políticas culturais e turísticas na Comunidade local de Santiago de Compostela. *Sémata Vol. 30*, 233-256.

Pazos-Justo, C., Sanromán, Á. I., Moreira, M. J., Lopes, I. A., & Adrião, M. (2022[no prelo]). Do litoral ao turístico-económico. Perceções e ideias sobre o Caminho Português da Costa das Câmaras Municipais e Associações. Em R. Samartin, & I. Caamaño, *Cidades, Turismo e caminhos de Santiago / Cuidades, Turismo y Caminos de Santiago.* Corunha: Andavira.

Pazos-Justo, C., Sanromán, Á. I., Moreira, M. J., Lopes, I. A., & Adrião, M. (no prelo). Perceções sobre a peregrinação no Caminho Português da Costa. Contributos para a análise de um itinerário em desenvolvimento. Porto: ESE/Politecnico do Porto.

Peixoto, P. (2000). Gestão estratégica das imagens das cidades: Análise das mensagens promocionais e de estratégias de marketing urbano. *Revista Crítica de Ciências Sociais Nº56, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudo Sociais*, 99-122.

Peralta, E. S. (2000). Património Identidade. Os desafios do Turismo Cultural. *Revista Antropológicas nº4*, 217-224.

Pereiro, X. (2002). Itinerários turistico-culturais: Análise a uma experiência na cidade de Chaves. *III congresso de Tras-os Montes*, (pp. 43-52). Bragança.

Pereiro, X. (2006). Património cultural: o casamento entre património e cultura. *ADRA n.º 2. Revista dos sócios do Museu do Povo Galego*, 23-41.

Pereiro, X. (2009). Turismo cultural uma visão antropológica. *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*(nº 2).

Pereiro, X. (2019). Turismo y peregrinación, dos caras de la misma moneda: el Camino Portugués Interior de Santiago de Compostela. *Cuaderno de Turrismo*(43), 407-434.

Pereiro, X., & Azevedo, P. (2022[no prelo]). El iberismo turístico. Notas sobre el turismo entre España y Portugal. Em J. A. González Alcantud, & P. González Velasco, *El nuevo iberismo. Iberia redescubierta.* Córdoba: Almuzara.

Piñeiro, A. M. (2011). The roads of Santiago - from its origins a privileged network of historical heritage. *AGALI journal: journal of social sciences and humanities Vol. 1 Nº. 1*, 33-42.

Pinheiro, A. E. (2007). Itinerários Culturais: viajando pela história. *Turismo, Património e Desenvolvimento.* Viseu.

Prats, L. (1997). *Antropologia e Património.* Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Presidência do Conselho de Ministros. (2015). *Programa do XX Governo Constitucional.* Obtido de Arquivo Histórico: https://www.historico.portugal.gov.pt/media/18167052/20151106-programa-governo.pdf

Presidência do Conselho de Ministros. (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional.* Obtido de Portugal.gov: https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx

Presidência do Conselho de Ministros. (26 de out de 2019). *Programa do XXII Governo Constitucional.* Obtido de Portugal Gov: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional

Presidência do Conselho de MInistros. (2022). *Programa do XXIII Governo Constitucional*. Obtido de https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf

Ramos, F., & Marujo, M. (2011). Reflexões Sócio-Antropológicas sobre o Turismo. *Revista Turismo & Desenvolvimento, N. 16*, 25-33.

Ramos, M. C. (2013). Globalização e multiculturalismo. *Revista Eletrónica Inter-Legere, 1*(13), 75-101.

Richards, G. (2009). Turismo cultural: padrões e implicações. Em C. P. de, & G. d. Cruz, *Turismo cultural: estratégias, sustentabilidade e tendências* (pp. 25-48). Ilhéus: Editus.

Rivera, M. T. (2016). El sello de patrimonio europeo. Una acción entre cultura y ciudadanía. *ResearchGate*, 295-317. https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.106.2016.08

Rodrigues-Bezerra, S. (1997). Patrimonio cultural, patrimonio antropológico y museos de antropología. *Boletín del Instituto Andaluz del Patimonio Histórico n.º 21*, 42-52.

Rodriguez Morató, A. (2010). A metamorfose do valor cultural na sociedade contemporânea: desafios e paradoxos. In M. de L. Santos & J. Pais (orgs.). Em M. d. (orgs.), *Novos Trilhos Culturais. Práticas e Políticas* (pp. 37-50. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Rodríguez, A. P. (2009). *O Cardela donMiguel Payá y Rico (1811-1891) Bispo de Cuenca, arcebispo de Compostela e Primado de España.* Instituto Teolóxico Compostelán e Consorcio de Santiago.

Roque, M. I., & Forte, M. J. (2019). All roads lead to Fatima': Religious tourism at the Sanctuary of Our Lady of the Rosary. Em J. Álvarez-García, R. M. Río, & M. Gómez_Ullate, *Handbook of research on socio-economic impacts of religious tourism a and pilgrimage* (pp. 54-71). Hershey, PA: IGI Global.

Russell-Wood, A. J. (1998). *Um Mundo em Movimento. Os Portugueses na África, Ásia e América (1415-1808).* Lisboa: Difel.

Sánchez-Carretero, C. (2012a). Hacia una antropología del conflicto aplicada al patrimonio. Em B. Santanmarina, *Geopolíticas patrimoniales: De culturas, naturalezas e inmaterialidades. Una mirada etnográfica* (pp. 195-210). Valencia: Germania.

Sánchez-Carretero, C. (2012b). Heritage Regimes and the Camino de Santiago: Gaps and Logics. Em R. F. Bendix, A. Eggert, & A. Peselmann, *Heritage Regimes and the State* (pp. 141-156). Göttingen: Göttingen University Press.

Santos Solla, X. M. (1993). O Camiño de Santiago como alternativa turística de Galicia. *Actas del Congreso Os Camiños de Santiago e o Territorio* (pp. 821-838). Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Santos Solla, X. M. (2006). El camino de santiago: Turistas y peregrinos hacia Compostela. *Cuadernos de Turism*(18), 135-150.

Santos Solla, X. M., & Trillo-Santamaría, J. M. (2017). Tourism and nation in Galicia (Spain). *Tourism Management Perspectives*(22), 98-108.

Santos, B. d. (2003). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural.* São Paulo: Difel.

Santos, M. d. (2008). Sessão Semi-Plenária Mundos Sociais: Saberes e Práticas. *VI Congresso Portugês de Sociologia.* Lisboa: Universidade Nova. Obtido de https://associacaoportuguesasociologia.pt/vicongresso/pdfs/es_015.pdf

Santos, X. M. (2006). El camino de santiago: Turistas y peregrinos hacia Compostela. *Cuadernos de Turismo*(18), 135-150.

Saraiva, A. L., & Silva, J. d. (2003). O sagrado e o profano em festejos religiosos: uma diferenciação espacial . *Fragmentos de cultura. Goiânia: UCG, v. 13*, 45-53.

Serviço Internacional de Museus. (1931). *Carta de Atenas.* Obtido de Cultura Norte: https://culturanorte.gov.pt/wp-content/uploads/2020/07/1931-carta_de_atenas-escritorio_internacional_dos_museus_sociedade_das_nacoes.pdf?x99371

Silva, A. S. (2000). *Cultura e desenvolvimento: estudos sobre a relação entre ser e agir.* Celta.

Silva, A. S. (2007). *Como abordar as políticas culturais autarquicas?Uma hipótese de roteiro*. Obtido de ResearteGate: https://www.researchgate.net/publication/262477170

Silva, A. S. (2010). O poder, um novo trilho na análise cultural? Em M. d. Santos, & J. M. Pais, *Novos trilhos culturais: práticas e políticas* (pp. 281-305). ICS.

Silva, S. T. (2002). *Da "contemplação da ruína" ao património sustentável: contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais.* Obtido de UCDigitalis: https://digitalis-dsp.uc.pt/handle/10316.2/5745

Silva, V. P. (2007). *A Cultura a que Tenho Direito – Direitos Fundamentais e Cultura.* Coimbra: Almedina.

Silveira, A. (2020). *Tratado de Lisboa, Versão Consolidada (em vigor desde 1 de dezembro de 2009)* (5ª edição ed.). Lisboa: Quid Juris?

Silveira, E. J. (2007). *Por uma sociologia do turismo.* Porto Alegre: Zouk.

Smith, L. (2006). *Uses of Heritage.* London: Routledge.

Sociedade das Nações. (1932). *Resolução sobre a conservação de monumentos históricos e de obras de arte.* Obtido de UNESDOC: https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/4%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20monumentos%20hist%C3%B3ricos%20-%20SdN%201932.pdf

Spengler, O. (1918). *The Decline of the West.* Abridged.

Stoffle, R. (2000). Cultural Heritage and Resources. Em L. R. Goldman, *Social Impact Analysis. An Applied Anthropology Manual* (pp. 191-132). Oxford: Berg.

Strathern, M. (1987). An Awkward Relationship: the Case of Feminism and Anthropology. *Signs vol 12 n 2*, 276-292.

Supremo Tribunal de Justiça. (1999). *Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça - SJ199911180008952.* Obtido de DGSI: http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/52730D8903373B5A80256A030037AEFF

Tabata, R. (2007). *Tematic Itenaries: An Approach to Tourism Product Development.* Manoa: University of Hawaii.

Teles, P. G. (2008). Globalização e novas Fronteiras do Direito Internacional. Em M. E. coord. Gonçalves, *Novos Territórios do Direito. Europeização, Globalização e Transformação da Regulação Jurídica* (pp. 99-114). Princípia Editora.

Tolila, P. (2007). *Cultura e economia : problemas, hipóteses.* (C. M. Pacionik, Trad.) Iluminuras.

Tresserras, J. J. (2001). *Gestión del patrimonio cultural.* Barcelona: Ariel.

Turismo de Portugal. (31 de outubro de 2018). *Turismo de Portugal lança plataforma Caminhos da Fé*. Obtido de Turismo de Portugal: http://www.turismodeportugal.pt/pt/Media/Notas_Imprensa/Paginas/turismo-de-portugal-lanca-plataforma-caminhos-da-fe.aspx

Tylor, E. B. (1871). *Primitive Culture.* Londres: John Murray.

Tylor, E. B. (1920). *Primitive Culture: Researches Into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Art, and Custom, Volume 1.* Londres: J. Murray.

UNESCO. (1954). *Convenção para a protecção dos bens culturais em caso de conflito armado.* Obtido de ICOMOS: https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/7%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Haia%20conflito%20armado%20-%20UNESCO%201954.pdf

UNESCO. (1970). *Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais.* Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160638.locale=en

UNESCO. (1972). *Convenção para a protecção do património mundial, cultural e natural.* Obtido de UNESCO: https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf

UNESCO. (1976a). *Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida comtemporânea.* Obtido de DGPC: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/salvaguardaconjuntoshistoricos1976.pdf

UNESCO. (1976b). *Recomendação sobre o intercâmbio internacional de bens culturais.* Obtido de ICOMOS: https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/22%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20interc%C3%A2mbio%20bens%20culturais%20-%20UNESCO%201976.pdf

UNESCO. (1978). *Recomendação sobre a proteção de bens culturais móveis.* Obtido de ICOMOS: https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/24%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20bens%20culturais%20m%C3%B3veis%20-%20UNESCO%201978.pdf

UNESCO. (1989). *Recomendação sobre a salvaguarda da cultura tradicional e popular.* Obtido de ICOMOS:

https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/30%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20cultura%20popular%20-%20UNESCO%201989.pdf

UNESCO. (1995). *Our creative diversity: report of the World Commission on Culture and Development.* Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101651.locale=en

UNESCO. (1998). *Inscription: The Routes of Santiago de Compostela in France (France).* Obtido de World Heritage Convention : https://whc.unesco.org/en/decisions/2756

UNESCO. (1998). *Intergovernamental Conference on Cultural Policies for Development.* Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113935.locale=en

UNESCO. (2002a). *Declaração de Budapeste sobre o Património Mundial.* Obtido de DGPC: http://www.patrimoniocultural.gov.pt/media/uploads/cc/declaracaoBudapestesobrepatrimoniomundial2002.pdf

UNESCO. (2002b). *Declaração universal sobre diversidade cultural.* Obtido de Instituto Camões: http://cvc.instituto-camoes.pt/cpc2007/patrimonio/bloco2/declaracao_universal_sobre_a_diversidade_cultural.pdf

UNESCO. (2003). *Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial.* Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540_por.locale=en

UNESCO. (2004). *Declaração de Yamato sobre a abordagem integrada para a salvaguarda do património cultural, material e imaterial.* Obtido de MatrizPCI: http://www.matrizpci.dgpc.pt/MatrizPCI.Web/File/DownLoadFile?idFicheiro=3073

UNESCO. (2005). *Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.* Obtido de UNESDOC: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149742.locale=en

UNESCO. (2008). Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Património Mundial.

UNIDROIT. (1995). *Convenção do UNIDROIT sobre bens culturais roubados ou ilicitamente exportados.* Obtido de UNIDROIT: https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention/

Varine-Bohan, H. (2008). Museus e desenvolvimento local: um balanço crítico. Em M. &. BRUNO, *Museus como agentes de mudança e desenvolvimento: propostas e reflexões museológicas* (pp. 11-21). Aracaju: MAX.

Vieira, J. M. (2007). *Planeamento e Ordenamento Territorial do Turismo.* Lisboa: Editorial Verbo.

Villares, R. I. (2017). Identidade e afectos patrios.

Williams, R. (1980). *Cultura y Sociedad, 1780-1950 de Coleridge a Orwell, tradução de Horácio Pons (2001).* Buenos Aires: Nueva Vision.

Williams, R. (1981). *Sociología de la cultura, Tradução de Graziella Barovalle (1994).* Barcelona: Paidós.

Apêndice

Cronologia de Cartas e Convenções

Ano	Nome	Entidade	Descrição
1931	Carta de Atenas	Serviço internacional de museus	Restauro de monumentos
1932		Sociedade das nações	Resolução sobre a conservação de monumentos históricos e de obras de arte
1954	Convenção de Haia	UNESCO	Protecção dos bens culturais em caso de conflito armado
1954	Convenção cultural europeia	Conselho da Europa	Salvaguarda e promoção dos ideais e princípios do património comum
1964	Carta de Veneza	ICOMOS	Conservação e restauro de monumentos e sítios
1970	Convenção de Paris	UNESCO	Medidas para proibir e impedir a importação e exportação e transferência ilícita de bens culturais
1972	Convenção de Paris	UNESCO	Proteção do património mundial, cultural e natural
1975	Carta Europeia do Património Arquitetónico	Conselho da Europa	Salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são o seu património comum europeu
1978	Recomendação de Paris	UNESCO	Recomendação sobre a proteção de bens culturais móveis
1985	Convenção de Granada	Conselho da Europa	Salvaguarda de um património arquitectónico da Europa
1989		UNESCO	Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular
1994	Declaração de Nara	UNESCO/ICCROM/ICOMOS	Sobre autenticidade do património cultural
1995	Convenção da UNIDROIT	UNIDROIT	Sobre bens culturais roubados ou elicitamente exportados

1995		UNESCO	Our creative diversity: report of the World Commission on Culture and Development
2000		UNESCO	World culture report, 2000: cultural diversity, conflict and pluralism
2002	Declaração Budapeste	UNESCO	Declaração universal sobre diversidade cultural
2003		UNESCO	Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial
2004	Declaração Yamato	UNESCO	Declaração de Yamato sobre a abordagem integrada para a salvaguarda do património cultural, material e imaterial
2005	Convenção de Faro	Conselho da Europa	definição do valor do Património Cultural para a sociedade
2005	Convenção de Paris	UNESCO	Convenção para a Preservação e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais
1976a	Recomendação Nairobi	UNESCO	Salvaguarda dos conjuntos históricos e a sua função na vida contemporânea
1976b	Recomendação Nairobi	UNESCO	Intercâmbio internacional de bens culturais
1985	Declaração do México.	ICOMOS	Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais.
1999		ICOMOS	Carta Internacional de Turismo Cultural.
2005	Declaração de Xi'an.	ICOMOS	Sobre a conservação do entorno edificado, sítios. e áreas do patrimônio cultural
2008		ICOMOS	Carta dos itinerários culturais.