

**A TUTELA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO  
PATRIMÓNIO CULTURAL  
EM ESPECIAL, OS MUSEUS**

**CARLA MARIA MARQUES RIBEIRO**

**A TUTELA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO  
PATRIMÓNIO CULTURAL  
EM ESPECIAL, OS MUSEUS**

Dissertação de Doutoramento  
em Ciências Jurídico-Políticas  
pela Faculdade de Direito da  
Universidade de Coimbra

**CARLA MARIA MARQUES RIBEIRO**

*Neste nosso admirável mundo novo,  
talvez apenas os objectos que inerentemente  
possuam verdade, possam ensinar verdade.  
Um objecto que pode ser tocado, visto,  
sentido e cheirado é verdadeiro. Além disso,  
é uma fonte de informações, parte do único  
banco de dados que possuímos.*

Dillon Ripley, *Smithsonian Institution*, 1970

## PALAVRAS PRÉVIAS

O trabalho apresentado visa dar cumprimento à dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, na área do Direito Administrativo.

Ao longo da investigação, mercê dos estudos e ensinamentos de muitos, foi possível fazer uma reflexão sobre a temática que se elegeu. Mas, perante tanto que havia a dizer, sobra a consciência que muito não ficou expresso. No entanto, fica algo que seja capaz de despertar a atenção e gerar outros estudos.

A presente dissertação, sendo essencialmente um trabalho de solidão, não teria sido possível sem um conjunto de apoios, tanto de natureza pessoal como de carácter institucional, que me apraz agradecer.

Em boa hora dispôs da orientação do Senhor Professor Doutor Vieira de Andrade, ao qual não posso ser senão devedora pelo seu empenhamento efectivo e rigoroso que muito me sensibilizou, pela manifestação de uma verdadeira disponibilidade e pelo contributo das críticas justas e sugestões que foram anotadas com subido agrado. Não deixando de relevar que todas as insuficiências aqui presentes a ele são alheias, ficando a dever-se apenas à minha pessoa.

Não obstante poder invocar o silêncio como forma de verdadeira gratidão, o ânimo, a preocupação atenta e os conselhos que muito me ajudaram, não permitem que o faça, mas impelem para um agradecimento expresso e dedicado ao Senhor Professor Doutor Faria Costa, que muito contribuiu para que desse cumprimento a este propósito.

É devido um agradecimento às instituições que facultaram a consulta dos elementos bibliográficos necessários à investigação, destacando, entre outras, a Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a Faculdade de Direito da Universidade do Porto, a Universidade Católica Portuguesa, o Departamento de Ciências e Técnicas do Património da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, o Centro de História da Arte da Universidade de Évora e a Fundação CEFA.

Coimbra, Agosto de 2012.

## SIGLAS E ABREVIATURAS

AAFDL — Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa  
AAM — *Association of American Museums*  
AMC — *Area Museums Council*  
ANMP — Associação Nacional de Municípios Portugueses  
ANRET — Associação Nacional das Regiões de Turismo  
APDA — Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente  
AR — Assembleia da República  
BAFM — *British Association of Friends of Museums*  
Bdmuseus — Base de dados museus  
BFDUC — Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
CC — Código Civil Português  
CCDRs — Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CCP — Código dos Contratos Públicos  
CEA — Centro de Estudos de Artes  
CEDAM — *Casa Editrice Dott. Antonio Milani*  
CEDES — Centro de Estudos Direito e Sociedade  
CEDIPRE — Centro de Estudos de Direito Público e Regulação  
CEDOUA — Centro de Estudos do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente  
CEFA — Centro de Estudos e Formação Autárquica  
CEI — Conferência Episcopal Portuguesa  
CEJ — Centro de Estudos Judiciários  
CNC — Conselho Nacional de Cultura  
COREPHAE — Comissão Regional do Património Histórico, Arqueológico e Etnológico  
CP — Código Penal Português  
CPA — Código do Procedimento Administrativo  
CPLP — Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CRP — Constituição da República Portuguesa  
DAR — Diário da Assembleia da República  
DBC — Departamento dos Bens Culturais  
DC — *Department of Columbia*

DCTP — Departamento de Ciências e Técnicas do Património  
DGEMN — Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais  
DGPC — Direcção-Geral do Património Cultural  
DL — Decreto-Lei  
DR — Diário da República  
DMCC — Departamento de Museus, Conservação e Credenciação  
DRCs — Direcções Regionais de Cultura  
EBF — Estatuto dos Benefícios Fiscais  
EDUSP — Editora da Universidade de São Paulo  
EPC — *Estudios Penales y Criminológicos*  
FCT — Fundação de Ciência e Tecnologia  
FDUC — Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra  
FDUL — Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
FFC — Fundo de Fomento Cultural  
FLUC — Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra  
FLUP — Faculdade de Letras da Universidade do Porto  
ICJP — Instituto de Ciências Jurídico-Políticas  
ICOM — *International Council of Museums*  
ICOMOS — *International Council of Monuments and Sites*  
IDUAL — Instituto de Direito do Urbanismo e do Ambiente  
IGESPAR — Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico  
IHRU — Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana  
IMC — Instituto dos Museus e da Conservação  
INA — Instituto Nacional de Administração  
INCM — Imprensa Nacional da Casa da Moeda  
INE — Instituto Nacional de Estatística  
IP — Instituto Público  
IPA — Instituto Português de Arqueologia  
IPC — Instituto Politécnico de Coimbra  
IPCR — Instituto Português da Conservação e do Restauro  
IPHAN — Instituto do Património Histórico e Artístico Nacional  
IPM — Instituto Português dos Museus  
IPPAR — Instituto Português do Património Arquitectónico  
IPPC — Instituto Português do Património Cultural  
IRC — Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas  
IRS — Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares  
JNICT — Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica

LBA — Lei de Bases do Ambiente  
LBPOTU — Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo  
LOIPA — Lei Orgânica do Instituto Português de Arqueologia  
LPC — Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural  
LPHE — Lei do Património Histórico Espanhol  
LQMP — Lei Quadro dos Museus Portugueses  
MA — *Museums Association*  
MAMAOT — Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território  
MC — Ministério da Cultura  
MGC — *Museums and Galleries Comission*  
NDI — *Novissimo Digesto Italiano*  
NEMO — *Network of European Museum Organization*  
NUTS — Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
OAC — Observatório das Actividades Culturais  
ONGs — Organizações Não Governamentais  
ONU — Organização das Nações Unidas  
PALOP — Países de Língua Oficial Portuguesa  
PAN — *Protected Areas Network*  
PAQM — Programa de Apoio à Qualificação dos Museus  
PCM — Presidência do Conselho de Ministros  
PDMs — Planos Directores Municipais  
PMEs — Pequenas e Médias Empresas  
PNM — Política Nacional de Museus  
PNPOT — Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território  
POC — Plano Operacional da Cultura  
PPRU — Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana  
PR — Presidente da República  
PRMAC — Plano de Redução e Melhoria da Administração Central  
PRONAC — Programa Nacional de Apoio à Cultura  
PROTs — Planos Regionais de Ordenamento do Território  
PUF — *Presses Universitaires de France*  
QREN — Quadro de Referência Estratégico Nacional  
RAP — *Revista de Administración Pública*  
RDE — Revista de Direito e Economia  
RDES — Revista de Direito e de Estudos Sociais  
RDTI — *Rivista di Diritto Tributario Internazionale*  
RDU — *Revista de Derecho Urbanistico*

RDU — *Revue du Droit Uniforme*  
REDA — *Revista Española de Derecho Administrativo*  
REDC — *Revista Española de Derecho Constitucional*  
REDCAMUS — Rede Centro Americana de Museus  
RFDA — *Revue Française de Droit Administratif*  
RFDUC — *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*  
RFDUL — Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
RJGT — Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial  
RJRU — Regime Jurídico da Reabilitação Urbana  
RJUA — Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente  
RLJ — Revista de Legislação e Jurisprudência  
RPM — Rede Portuguesa de Museus  
RTDP — *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*  
RUE — *Revista Universitaria Europea*  
SBM — Sistema Brasileiro de Museus  
SEC — Secretaria de Estado da Cultura  
SRU — Sociedades de Reabilitação Urbana  
TFUE — Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia  
TUE — Tratado da União Europeia  
UCP — Universidade Católica Portuguesa  
UNESCO — *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*  
UNIDROIT — Instituto para a Unificação do Direito Internacional Privado  
UTET — Unione Tipografico - Editrice Torinese

## RESUMO

Entre as várias realidades culturais, releva-se o Museu enquanto agente de mudança e desenvolvimento, com um papel relevante na salvaguarda da memória e do património.

Reconhece-se a sua importância como instituição política, social e cultural de mediação e desenvolvimento social.

A sua protecção e gestão, como representação da diversidade e pluralidade, é indispensável para permitir uma adequada interpretação e a criação de estratégias de valorização, numa perspectiva de sustentabilidade cultural.

Neste contexto, preconizou-se uma discursividade institucional e procedimental na protecção, gestão e valorização do universo museológico, com a sua importância cultural e inserção política e legislativa, em dada época e sociedade. Apelou-se à construção de um modelo comunicacional institucional com uma estrutura suportada em regiões museológicas, enquanto fenómeno de desconcentração estatal, com mecanismos capazes de possibilitar a interacção, alcançando expressão ao nível internacional, para a prossecução de um intercâmbio ao nível museológico.

## ABSTRACT

*Among the various cultural, reveals the Museum as an agent of change and development, with an important role in safeguarding the memory and heritage.*

*It recognizes its importance as a political institution, social and a cultural mediation and social development.*

*Their protection and management, as representing the diversity and plurality, it's essential to allow a proper interpretation and a creation of valorization strategies, from the perspective of cultural sustainability.*

*In this context, it called up a discourse on institutional and procedural protection, management and valorization of the Museum world, with its cultural and political integration and legislative, in a given time and society. It appealed to build a model of communication institutional structure in regions supported museum, while the phenomenon of state devolution, with mechanisms that allow interaction, reaching speech at the international level, in pursuit of an exchange level museum.*

## INTRODUÇÃO

A construção axiologicamente densa do Direito revela um sistema coerente de normas reguladoras do comportamento social, impondo um complexo de valores essenciais à afirmação, preservação e desenvolvimento da sociedade humana, entre os quais, a possibilidade de fruição, valorização e enriquecimento do património cultural enquanto realidade integrante da política cultural.

Aos nossos olhos o património cultural surge como uma realidade viva, social e juridicamente assimilada pelo homem, quando alimentado pelos seus caracteres culturalmente adquiridos, dando lugar a várias manifestações ao longo da história.

Cada bem componente do património cultural dispõe de um significado próprio e comunica-o, como referência do sistema cultural, da história e dos valores de uma comunidade humana.

Constitui uma realidade normativa cuja preservação, defesa e valorização pressupõe uma atitude substancialmente preventiva perante a denominada sociedade de risco ou de incerteza em que vivemos, sendo certo que há uma maior susceptibilidade para a sua lesão, produzindo efeitos *quicá* irreversíveis, quebrando-se, deste modo, a possibilidade do património cultural constituir uma ponte para o futuro enquanto referência de uma comunidade. Principalmente, numa época em que tudo parece padronizado e condiciona a vida dos Estados se, por um lado, traz benefícios, por outro lado, torna cada vez mais importante o estímulo para acções que visem a preservação de testemunhos e padrões culturais diferenciados, que atribuem o perfil identitário de cada comunidade.

É particularmente interessante falar sobre o património cultural no Estado Português que, pela sua localização geográfica, não só colheu as influências trazidas pelo Mar Mediterrâneo que, ao longo de milénios, foi condutor de culturas mas, como Nação foi influenciado pela presença do Oceano Atlântico, marcante da identidade cultural do seu povo. No decurso do seu expansionismo, para ele convergiram importantes valores culturais, constituindo hoje um repositório de períodos que constituem marcos civilizacionais, sendo possível identificar um vasto e importante património, designadamente a realidade vivencial da monumentalidade histórica que permanece como um complexo de construções imponentes e grandiosas erguidas pela mão humana. No entanto, durante um longo período de tempo, a herança patrimonial foi esquecida e degradada quer pelas forças da natureza, quer inconscientemente pelo comportamento humano. Este último encontra justificação na forma como se processou aceleradamente a evolução social e a hierarquia de valores estabelecida que, certamente, condicionou uma consciente e verdadeira avaliação da importância dos valores patrimoniais.

Hodiernamente, as questões colocam-se não só em torno da fruição dos bens económicos mas também, entre outras, das que concernem ao património cultural, ao ambiente, à qualidade de vida, sendo visível a tomada de consciência da importância do património cultural no sentido da sua preservação e na subtracção a um juízo lucrativo dos bens culturais que o integram, para o que contribuiu o nível educacional e cultural da comunidade. Deste modo, adquiriu uma dimensão colectiva, tornando-se uma questão comunitária, com a consciência generalizada dos limites do crescimento económico.

Apesar da retracção do investimento nas políticas sociais dos Estados, o complexo das políticas culturais articulando os conceitos de política e cultura, permite que esta revele a sua crescente inserção nos contextos nacionais e internacional, justificando-se a intervenção pública dos Estados, tendo principalmente em conta, uma necessidade que resulta na produção discursiva sobre a cultura enquanto valor colectivo, contribuindo para a coesão e desenvolvimento integral da comunidade.

Perante esta realidade, quer a ordem jurídica internacional, quer as ordens jurídicas comparadas quer o ordenamento jurídico português estabeleceram, no decurso temporal, um conjunto de normativos assente, inicialmente, numa política de protecção e

conservação, designadamente ao nível da inspecção, prevenção e responsabilização e, posteriormente, de valorização do património cultural nas suas mais diversas dimensões.

No vasto quadro no qual se insere o estudo do património cultural, destacamos o ordenamento jurídico-administrativo português que prescreve a respectiva normação, quer ao nível da sua protecção quer ao nível da sua valorização, ancorado num complexo principiológico, enquanto valor comunitário essencial, valor esse que implica não só uma panóplia de meios repressivos mas, prioritariamente, um conjunto de instrumentos de natureza preventiva.

Nesta sede, releva-se, entre as várias realidades culturais, a instituição museológica enquanto agente de mudança e desenvolvimento, com um importante papel na salvaguarda do direito à apropriação criativa da memória e do património como parte dos direitos culturais dos cidadãos. Reconhece-se a sua importância como instância política, social e cultural de mediação e desenvolvimento social, sublinhando a necessidade de definição de directrizes pela implementação da política museológica e da criação de mecanismos de cooperação e desenvolvimento de acções conjuntas.

A sua protecção e gestão, como representação da diversidade e pluralidade, é indispensável para permitir uma adequada interpretação e a criação e prossecução de estratégias de valorização, numa perspectiva de sustentabilidade cultural.

## UM PERCURSO

O nosso móbil de investigação preferencial é o de suscitar uma reflexão sobre a tutela jurídico-administrativa do património cultural, em especial, os museus, com suporte nos diferentes modelos de Estado e os respectivos condicionamentos que daí decorrem, abordando os principais instrumentos para a sua protecção e especificando a sua gestão e valorização.

Vamos, pois, cumprir a nossa principal tarefa, a de delimitar o objecto do nosso trabalho, cujo *punctum crucis* assentou no ordenamento jurídico português, com especial relevância para a Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural <sup>(1)</sup> e a Lei Quadro dos Museus Portugueses <sup>(2)</sup>.

A estrutura metodológica adoptada, comporta a divisão do nosso trabalho em três partes.

A primeira parte compreende o enquadramento jurídico do património cultural, integrada por dois capítulos, abrangendo o primeiro a conceptualidade jurídico-evolutiva do património cultural e a contextualização e transversalidade do direito do património cultural no ordenamento jurídico, ao lado de outros ramos do direito afins, tendo em

---

<sup>(1)</sup> No decurso deste trabalho, designamos por LPC, a Lei n.º 107/2001, de 8 de Setembro, decretada pela AR, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da CRP. Este diploma veio revogar, conforme dispõe o artigo 114.º, a Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, sob a epígrafe “Lei do património cultural português”. Deu cumprimento à imposição constante da alínea g) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, que se tornou necessária, quando se verificou que o conteúdo da Lei n.º 13/85 assentava num conjunto de insuficiências e respostas desajustadas e pouco exequível por ausência de publicação dos decretos-leis de desenvolvimento para os quais remetia. Com a LPC procurou-se colmatar, senão todas, pelo menos algumas das suas lacunas.

<sup>(2)</sup> Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto, doravante designada por LQMP.

conta o seu carácter, necessariamente, interdisciplinar. É claro que, neste contexto, contamos com as influências recebidas das ordens jurídicas internacional e comunitária, por isso, referimos alguns documentos internacionais e comunitários que se revestem de particular importância para o património cultural, revelando-se o direito internacional como uma área de indiscutível relevância, tendo em conta que as relações de cooperação e intercâmbio que se estabelecem entre os diferentes Estados, no que concerne ao seu património, são não só potencialmente enriquecedoras mas também podem constituir fonte de conflitualidade. Para além disso, serão feitas algumas referências às políticas e legislações de Estados dotados de um vasto património cultural e que, conseqüentemente, maiores preocupações têm com a sua protecção e valorização e com os quais o Estado Português se identifica culturalmente.

O segundo capítulo abarca o entendimento jurídico-constitucional do direito à fruição, do dever de preservação, defesa e valorização do património cultural, assim como da tarefa fundamental do Estado, uma vez que o conhecimento do conteúdo e da amplitude da tutela jurídico-administrativa passa, necessariamente, por uma referência constitucional.

A segunda parte compreende o enquadramento da tutela jurídico-administrativa do património cultural, dividindo-se em dois capítulos.

O primeiro capítulo comporta a organização institucional para a tutela do património cultural, ancorada na democratização da cultura. Aborda-se o *modus operandi* do Estado e demais pessoas colectivas públicas de carácter territorial ou não, até chegarmos à intervenção do cidadão quer individual quer colectivamente interessado, procurando mostrar que a prossecução de interesses públicos por entidades privadas é uma realidade, implicando o início do fim de uma visão estatizante para alcançar uma visão humanitária e conjunta, não esquecendo todo o quadro principiológico estruturante que rege a tutela do património cultural.

O segundo capítulo abrange a tutela *lato sensu* do património cultural, elencando os vários instrumentos não só para a sua protecção mas também para a sua gestão e valorização, no seio de uma organização administrativa que deve assumir não só um papel fiscalizador e repressivo mas também preventivo e planificador.

A terceira parte conduz-nos a uma discursividade institucional e procedimental na protecção, gestão e valorização do universo museológico, com a sua importância cultural e inserção política e legislativa, em dada época e sociedade, racionalizando as relações entre as entidades públicas e privadas, a coerência de procedimentos administrativos e o apelo a instrumentos que poderão ser exequíveis, com suporte na ideia de sustentabilidade cultural. Assim, caberá esboçar e construir um modelo comunicacional institucional num contexto não só de protecção e conservação mas, essencialmente, de gestão e valorização da realidade museológica.

Por fim, concluiremos o nosso estudo com algumas proposições.

PARTE I  
ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

CAPÍTULO I  
A CONCEPTUALIDADE E CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICA DO PATRIMÓNIO  
CULTURAL

1. A CONCEPTUALIDADE JURÍDICO-EVOLUTIVA DO PATRIMÓNIO  
CULTURAL

I — Neste percurso jurídico é útil enunciar a delimitação do respectivo âmbito conceptual, para compreendermos a terminologia que se prende com a utilização da expressão “cultura” e dos conceitos “património cultural” e “bens culturais”. Conceitos cuja interpretação é relevante para chegarmos ao entendimento do conteúdo do regime constitucional e legal do património cultural e da respectiva tutela jurídico-administrativa, como resulta das suas várias disposições.

Na génese do conhecimento da política cultural articulam-se os conceitos fundamentais de cultura e poder, cuja relação se reporta, historicamente, ao século XVII, período em que a cultura emerge na esfera pública e se insere na realidade comunitária, com o reconhecimento gradual da sua potencialidade para a transformação e reforma, enquanto mecanismo de controlo e de regulação social <sup>(3)</sup>. No entanto, podemos recuar a sua origem já que, no excuro histórico, a vontade de manifestar e exercer o poder está presente em todas as sociedades e, neste contexto, a cultura tornou-se um recurso

---

<sup>(3)</sup> BENNETT, Tony, *Culture. A Reformer's Science*, Sage, London, 1998.

particularmente eficaz no cumprimento desse propósito. Enquanto símbolos de poder político, ideológico e social, os objectos marcaram a distinção entre os sujeitos que detinham a sua propriedade e exibiam as suas riquezas privadas na esfera pública <sup>(4)</sup> e a restante comunidade da qual se esperava uma atitude de subordinação e admiração.

Enquanto processo social, a cultura resulta da interação entre os diversos grupos sociais e os indivíduos e, como tal, surge inevitavelmente vinculada e moldada pelas relações de poder <sup>(5)</sup> que operam nas sociedades em função dos interesses prevaletentes num determinado momento histórico e em cada formação social. Deste modo, o poder configura-se como um elemento relevante na interpretação dos produtos culturais, das políticas e das práticas culturais <sup>(6)</sup> e o seu significado sobre as sociedades e os agentes responsáveis pela sua definição, avaliação e execução.

Não sendo nosso propósito questionar o conceito e as qualidades intrínsecas da cultura, cabe, contudo, referir a complexidade e multiplicidade de significados que, historicamente, lhe têm sido atribuídos, designadamente na sua aceção antropológica, enquanto modo de vida, enquanto referente ao domínio das artes e das actividades artísticas e enquanto processo de desenvolvimento e transformação da capacidade dos sujeitos e dos grupos sociais <sup>(7)</sup>.

Numa aceção antropológica ampla, a cultura é constituída pelos valores culturais que tornam a sociedade um ente dotado de uma identidade e coerência próprias, isto é, pelo conjunto de elementos característicos distintivos que permitem compará-la com as mais

---

<sup>(4)</sup> Com efeito, o recuo à antiguidade clássica permite encontrar algumas situações em que os príncipes, sacerdotes e chefes militares utilizavam os seus tesouros com uma finalidade propagandística, de poder, geralmente associado à conquista e ao domínio de outros povos. Em Roma, o regresso de uma batalha sem o respectivo saque, era interpretado como uma privação do crescente património cultural e, conseqüentemente, conduzia à perda de prestígio e estatuto social, que poderia ser salvaguardado pela exposição de objectos trazidos dos cenários de uma batalha. A este propósito, ALONSO FERNÁNDEZ exemplifica com a exibição do saque protagonizado pelos Elenitas na Babilónia, no século XII a.c. e a exposição de troféus bélicos na cidade de Assur, no século IX a.c. ALONSO FERNÁNDEZ, Luís, *Museología y Museografía*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999.

As classes socialmente dominantes também investiam nas suas bibliotecas e pinacotecas, contribuindo para a emergência dos primeiros peritos em arte, com o objectivo não só de produção de réplicas de obras de arte originais mas também de reconstrução de cenários e paisagens culturais e, simultaneamente, para a orientação do gosto dos coleccionadores, numa sociedade ávida de arte.

<sup>(5)</sup> BARKER, Chris, *Cultural Studies. Theory and Practice*, Sage, London, 2000, p. 26.

<sup>(6)</sup> BALDWIN, Elaine *et aliis*, *Introducing Cultural Studies*, Prentice Hall, Harlow, 2004, p. 9.

<sup>(7)</sup> WILLIAMS, Raymond, *Culture and Society*, Penguin, Harmondsworth, 1963, p. 18.

diversas culturas, no seio do que hoje denominamos por multiculturalismo <sup>(8)</sup>. Assim, no núcleo essencial da cultura temos não só os elementos distintivos particulares mas também os elementos partilhados com as restantes culturas, permitindo determinar o modo de agir da sociedade e verdadeiramente distingui-las <sup>(9)</sup>.

Constituindo um padrão colectivo de comportamento apreendido e actualizado, a cultura cumpre uma função de integração social e identifica-se com todas as realidades com significado espiritual, estético, com as formas de pensamento e tradições que incidem sobre valores culturais, como expressões de validade e vigência de certas representações integradoras da sociedade, passando a concretização efectiva destes valores pela sua projecção nos denominados bens culturais materiais enquanto obras de criação humana, designadamente os monumentos, as obras de arte e nos bens imateriais como os valores linguísticos, etnológicos e etnográficos.

Entendida numa acepção restrita, a cultura tem em conta as diversas actividades humanas e representa “todo o conjunto de actividades lúdicas ou utilitárias, intelectuais e afectivas que caracterizam especificamente um determinado povo” <sup>(10)</sup>, uma vez que cada

---

<sup>(8)</sup> As diferentes culturas fazem parte da diversidade e do património cultural da humanidade. Numa perspectiva da cultura como multiculturalismo, enquanto ideologia político-social que afirma a validade dos diversos sistemas culturais, vem, segundo FERNANDA PALMA, incluir-se no património universal, *os valores culturais dos "diferentes", sendo comum o que, pertencendo, aos "diferentes" é essencialmente constitutivo de cada um*. PALMA, Maria Fernanda, «Protecção penal dos bens culturais numa sociedade multicultural», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 388.

<sup>(9)</sup> KROEBER, Alfred Louis, «Os valores como tema de investigação das ciências da natureza», in: *A natureza da Cultura*, Edições 70, Lisboa, 1993, p. 206 e KROEBER, Alfred Louis e KLUCKHOHN, Clyde, *Culture: A critical review of concepts and definitions*, Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology, 1952, p. 47.

<sup>(10)</sup> PRIETO DE PEDRO, Jesús, *Cultura, Culturas y Constitución*, reimpressão, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 10.

PRIETO DE PEDRO fala-nos num conceito geral de cultura, próximo do conceito de civilização e num conceito étnico de cultura, relativo ao modo de ser de uma comunidade concreta. Sobre o aparecimento da expressão “cultura” no seu novo significado, *ibidem*, p. 15-35.

Segundo JORGE DIAS, a partir de Cícero, abordou-se a cultura *animi*, referindo-se “ao processo de evolução do espírito humano, a que podemos chamar o processo de humanização do homem”.

A sua definição de cultura comporta tudo o que recebemos do ambiente social no qual fomos criados, tendo a noção individual de cultura se transmutado, posteriormente, num conceito mais restrito, de cultura colectiva. DIAS, Jorge, «Cultura (conceito etnológico)», in: *Dicionário da História de Portugal*, volume II, dir. de Joel Serrão, reimpressão, livraria Figueirinhas, Porto, 1981, p. 253-254.

Entendendo dever reservar para a cultura o *aspecto intencional do espírito*, ROMEU DE MELO vem afirmar que se deixará para a civilização, os mundos material (técnico e económico) e político-social. Assim, a cultura *seria o esforço do espírito para, através de uma acção interior e exterior, reflexiva e objectivadora, autonomizar-se em relação aos condicionalismos materiais*. MELO, Romeu de, *Ensaio sobre a Cultura*, Coleção Temas e Problemas, Moraes Editores, Lisboa, 1978, p. 20.

Por seu turno, BIGOTTE CHORÃO entende que, subjectivamente, *a cultura é o exercício das faculdades do espírito humano com vista ao seu aperfeiçoamento* e do ponto de vista objectivo, *a cultura consiste, por*

povo tem uma cultura própria, composta por uma miríade de elementos que o individualiza dos restantes <sup>(11)</sup>.

A expressão cultura aproxima-se do termo civilização <sup>(12)</sup> e *abrange todos aqueles objectos ou operações que a natureza não produz e que lhe são acrescentados pelo espírito* <sup>(13)</sup>, extraindo-se o adjectivo “cultural” <sup>(14)</sup>, reportado, *lato sensu*, não a bens económicos mas a obras de criação humana, em contraposição à natureza.

O valor positivo da cultura compreendendo tudo o que é humano, implica para além da sua preservação, a aquisição de relevância histórica e comunitária, de transmissibilidade e fruição pelas gerações presente e futura.

Acompanhando as mudanças nas diversas comunidades e o que, num determinado período temporal, for consensualmente entendido por elas, o conceito de cultura caracteriza-se não só pela sua estabilidade e transmissão mas também pela sua dinamicidade, na medida em que é transformada e acrescentada pela descoberta e inovação <sup>(15)</sup>, por isso, não se poderá fechar numa cristalização legal, ou seja, numa expressão legislativamente positivada.

---

*sua vez, naquilo que o homem acrescenta à natureza mediante a actividade do seu espírito.* Neste sentido, também compreende o direito como *realidade pertencente à esfera da cultura.* CHORÃO, Mário Bigotte, *Introdução ao Direito. O conceito de Direito*, volume I, livraria Almedina, Coimbra, 2000, p. 179-180.

O direito faz parte da cultura de um povo, e até o próprio crime, dado que é, como enuncia MANNHEIM, “um dos múltiplos modos através dos quais se exprime a cultura duma nação num dado momento histórico”. MANNHEIM, Hermann, *Criminologia Comparada II*, tradução de José de Faria Costa e Manuel da Costa Andrade, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1985, p. 153.

<sup>(11)</sup> Como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, os povos constituem um conjunto de pessoas “cujos componentes compartilham de uma identidade cultural historicamente configurada”, independentemente de a esse povo corresponder um país ou uma qualquer forma de organização dentro de um estado. CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 94.

<sup>(12)</sup> Enquanto a expressão civilização é utilizada na terminologia francesa e também entre nós, a expressão cultura, utilizada mais recentemente, chegou por via germânica. Ambas as expressões se identificam, segundo o entendimento de M. ANTUNES, porque se referem à “acção que o homem realiza quer sobre si quer sobre o seu espaço relacional, visando uma transformação para melhor” e ao “resultado dessa mesma acção, que, por sua vez, pode constituir novo ponto de partida para outra acção mais complexicadora, mais dinamizadora, mais realizadora do ser humano na sua própria e real *humanitas*”. ANTUNES, Manuel, *Civilização e Cultura*, I, Polis, Verbo, Lisboa, 1983, p. 875.

<sup>(13)</sup> SARAIVA, António José, *O que é a Cultura?*, Difusão Cultural, Lisboa, 1993, p. 11.

<sup>(14)</sup> A junção da expressão “cultural” à de património e a sua utilização jurídica, não traduz uma jurisdicização do conceito de cultura e a sua conversão num conceito de direito ou numa materialidade jurídica com limites definidos. Dada a sua complexidade conceptual, por vezes, torna-se difícil a utilização da expressão cultura no conteúdo do ordenamento positivo, podendo colocar-se a questão da sua operatividade jurídica.

<sup>(15)</sup> Para uma compreensão da actual interligação entre a cultura, a tecnologia e a sociedade de massas, *vide* UNIVERSITÉ DE TOUS LES SAVOIRS, *Qu’est-ce que la Culture?*, volume 6, dir. de Yves Michaud, Éditions Odile Jacob, Paris, 2001.

II — Numa óptica antropológica, o conceito de património cultural não coincide exactamente com os conceitos de cultura e de património, mas na sua definição pressupõe uma conexão com ambos.

Antropologicamente, constroem-se conceitos de cultura frequentemente dinâmicos e holistas, mas não podemos patrimonializar nem conservar tudo, daí que o património cultural seja uma expressão e representação simbólica da cultura e, por isso, resultado de um processo de fabrico social, do qual fazem parte a escolha de determinados elementos. O conceito de património cultural, como afirma Ballart, surge quando “um indivíduo ou grupo de indivíduos identifica como seus um objecto ou um conjunto de objectos” <sup>(16)</sup> e a sua distinção do conceito de cultura revela-se no modo como se manifesta na representação da cultura através da transformação do valor dos elementos culturais.

A evolução do conceito de património cultural remete-nos, temporalmente, para uma noção de história, para um complexo de estruturações sucessivas. E porque a natureza e a obra dos homens nessa natureza é historiável, o património construído ou, por outro modo, revelado, designadamente as obras de arte, tem de ser inserido no sentido e conteúdo histórico.

Embora não tenha sido considerada durante um longo período de tempo, hoje a expressão património está presente e comporta os elementos culturais que, pelo seu valor, pelas suas características e especificidade, pela sua autenticidade e contemporaneidade, apresentam-se como caracterizadores de um percurso histórico e são, por este facto, elementos que no seu conjunto e com uma heterogeneidade ordenada definem o Estado e sustentam a identidade cultural.

Enquanto conjunto de elementos materiais e imateriais, constitutivos da cultura intrínseca de um povo, podem, pelo seu excepcional valor, ser classificados como património mundial, ultrapassando os limites das próprias fronteiras do Estado que os gerou. Deste modo, integram-se no espaço patrimonial que se encontra mais ligado à

---

<sup>(16)</sup> BALLART, Joseph, *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 17.

evolução criativa da própria humanidade <sup>(17)</sup> do que à cultura do povo a quem pertence esse espaço geográfico.

Delimitar no conteúdo legal, a expressão património significa determinar o seu conceito jurídico. O património representa algo valioso para o homem, que não se esgota, necessariamente, no valor económico, antes serve para satisfazer as suas necessidades, comportando não só um sentido comum e civilístico <sup>(18)</sup> mas também um sentido que seja

---

<sup>(17)</sup> Por seu turno, o entendimento europeu e ocidental de património corresponde a um discurso apoiado em duas expressões clássicas. Em primeiro lugar, o conceito de *monumentum* para designar toda a realização técnica, edificada, que visa perpetuar a memória de um acontecimento, de uma figura ou de um gesto. Segundo a definição basilar de FRANÇOISE CHOAY, "on appellera monument tout artefact édifié par une communauté d'individus pour se remémorer ou faire remémorer à d'autres générations des personnes, des événements, des sacrifices, des rites ou des croyances. La spécificité du monument tient alors précisément à son mode d'action sur la mémoire. Non seulement il la travaille et la mobilise par la médiation de l'affectivité, de façon à rapeller le passé en le faisant vibrer à la manière du présent". CHOAY, Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, Éditions du Seuil, Paris, 1992, p. 14-15. Em segundo, o conceito de *mirabilia* correspondendo ao que fosse merecedor da admiração do olhar. Havendo critérios que indicavam as coisas ou manifestações que se poderiam considerar como *monumenta* ou como *mirabilia*. Estes conceitos estavam igualmente presentes na herança da Antiguidade, referindo-se, no essencial, a uma cultura de sublimação ou a questões filosóficas.

Neste sentido, a distinção vem de um período anterior ao Império Romano, pois a ideia de base era a que já estava presente na sociedade grega. Há um prolongamento do legado da contemplação da Antiguidade clássica, em que cada realização monumental reflecte a capacidade humana para criar obras grandiosas.

Desde a Antiguidade, era comum *sensu* que havia monumentos a destacar enquanto maravilhas do mundo. Um monumento grandioso, tanto é testemunho de uma presença, transparecendo a mensagem do seu autor como se identifica enquanto maravilha ou objecto de arte. A célebre lista de sete referências que compõem a tradicional apresentação de magníficas realizações da mão humana, é conhecida a partir de um manuscrito medieval, embora a sua fonte de citação seja anterior. Trata-se, com efeito, de um documento do século X, da Biblioteca Vaticana, intitulado *Tratado das Sete Maravilhas*, da autoria de Philon de Bizâncio, que vivera no século IV d.c. O documento do Vaticano é uma cópia, publicado em Paris durante os finais do século XIX. E aí se descreveu um grandioso legado patrimonial constituído pelos Jardins da Babilónia e as suas Muralhas, as Pirâmides Egípcias, a estátua de Zeus do Santuário de Olímpia, o Colosso de Rhodes, o Templo de Artémis em Éfeso e o Mausoléu de Halicarnasso. Na verdade, estas obras estavam em territórios conquistados por Alexandre o Grande que, com o seu império, alargara a esfera de influência grega. Prevalendo na lista muitos monumentos gregos, desde logo, os autores latinos relevaram as mais valias da sua própria capacidade, como sucedeu nas referências que Plínio *o Antigo* incluiu num dos volumes da sua *História Natural*, tentando comparar as realizações romanas e gregas, citando aí maravilhas de grande valor. Assim, se formulava a génese do próprio conceito moderno de património, desde sempre, objecto de conservação, em que, de qualquer modo, se distinguiam as obras edificadas, com particular valor e significativas da identidade colectiva no contexto das sociedades e das culturas.

<sup>(18)</sup> O conceito de património comporta vários significados e quando utilizado, implica uma distinção do conceito de património cultural.

No âmbito do direito civil é, tradicionalmente, considerado como um bem conexionado com as estruturas familiares, económicas e jurídicas de uma sociedade estável, enraizada temporal e espacialmente. Define os recursos que se herdam, designadamente os bens mobiliários e imobiliários, capitais, cujo objectivo é garantir a sobrevivência dos grupos sociais e enquanto legado pode ser perdido, acumulado ou transformado intergeracionalmente. É um conceito amplo, na medida em que o identifica com o conjunto de direitos e deveres ou obrigações avaliáveis pecuniariamente de que um sujeito é titular num dado momento.

Considera-se, doutrinalmente, o valor pecuniário como integrante do conceito civilístico de património, à excepção, entre outros, de ENNECERUS. Por isso, não é utilizável como ponto de partida para a construção

operativo. A determinação jurídica do conceito de património cultural compreende a desconstrução do conceito civilístico de património com suporte na propriedade e no valor económico do bem, para considerar o critério seguido pelo legislador, ligado à sua concepção sobre a natureza e organização do Estado, às circunstâncias históricas e sociais e às respectivas opções legislativas. Vai para além do sentido clássico de património, constante da concepção civil do direito de propriedade <sup>(19)</sup>, uma vez que a defesa, conservação e valorização do património cultural implica a existência de uma realidade que vai para além daquela que é abrangida pela conceptualidade jurídico-económica do património, uma vez que se trata de defender e conservar determinados bens, não na sua materialidade ou em função do seu valor pecuniário, mas por incorporarem valores nos quais se revela um interesse cultural.

Partindo dos normativos constitucionais e administrativos, que legitimam formalmente a funcionalização dos elementos integrantes do património cultural, para conceptualizar expressões cuja natureza e conceito estão conexas com o direito privado, tendo em conta a interdisciplinaridade que a abrangência do seu conceito legal impõe, elaboram-se categorias jurídicas que compreendem o sentido e conteúdos dos institutos que o integram.

Com base normativa, a expressão património cultural revela-se ajustada, não se reconduzindo ao significado de herança ou legado <sup>(20)</sup>, com a sua origem, nomeadamente, no direito romano, o que se justifica pelo facto do conjunto dos bens que o integram não ser entendido numa visão estática, que se esgota na conservação e preservação ou defesa dos bens culturais das gerações passadas para serem usufruídos

---

do conceito de património cultural, pois, este é muitas vezes constituído por bens sem qualquer valor económico, ou mesmo que o tenham, esta característica não será determinante para a sua inclusão nos bens culturais.

<sup>(19)</sup> Entende-se que o património cultural não é suficientemente compreensível pelo recurso ao conceito de direito de propriedade reportado aos bens corpóreos, imóveis ou móveis, do qual podem ser objecto, conforme decorre do artigo 1302.º do CC. Afasta-se, pois, da ideia de titularidade plena dos direitos de utilização, fruição e alienação dos bens por certas pessoas, salvas as restrições legais, como decorre do artigo 1305.º do CC. Até porque, como refere NOGUEIRA DE BRITO, os bens imateriais integrantes do património cultural não poderiam fazer parte do património civilístico, pois não podem ser objecto de relações jurídico-privadas. BRITO, Miguel Nogueira de, «Sobre a Legislação do Património Cultural», *in*: Revista Jurídica da AAFDL, Nova Série, n.ºs 11/12, Lisboa, Janeiro-Junho de 1989, p. 164.

<sup>(20)</sup> Seguindo esta linha de pensamento, o artigo 46.º da Constituição Espanhola de 1978 optou pela expressão "património histórico, cultural e artístico" contrariamente à expressão "legado" presente no respectivo projecto. SALINERO ALONSO, Carmen, *La Protección del Património Histórico en el Código Penal de 1995*, CEDES, Barcelona, 1997, p. 4.

presentemente e transmitidos às gerações vindouras, mas pressupõe uma visão dinâmica, compreendendo não só o tradicional direito de acesso à fruição dos bens culturais nas suas múltiplas manifestações, mas também, por um lado, a sua valorização ou enriquecimento, enquanto dever dos cidadãos e tarefa da comunidade cívica e, principalmente, da comunidade estadual e, por outro, o desenvolvimento dos valores de cultura e de civilização que possam vir a ter relevante interesse cultural, abrindo-se a possibilidade para abranger os bens culturais potenciais <sup>(21)</sup>, o que implicitamente resulta da interpretação do n.º 1 do artigo 3.º da LPC <sup>(22)</sup>, ao dispor que "deve o Estado assegurar a transmissão de uma herança nacional cuja continuidade e enriquecimento unirá as gerações num percurso civilizacional singular".

Comportando um entendimento aberto e expansivo <sup>(23)</sup>, a expressão é utilizada quer pelo legislador quer pela generalidade da doutrina. Com efeito, o ordenamento jurídico português impôs, a seu modo, a expressão património cultural, introduzida pela Constituição da República Portuguesa de 1976 <sup>(24)</sup>, para tornar mais abrangente o seu conteúdo e sintetizar a tradicional expressão legal de “património artístico, histórico e arqueológico”, considerada, até então, suficiente para abarcar o património cultural.

Em desenvolvimento do conceitualmente prescrito, a LPC recorre à expressão, como refere o n.º 1 do artigo 2.º, “integram o *património cultural* todos os bens que, sendo testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante, devam ser objecto de especial protecção e valorização” <sup>(25)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> CORNU, Marie, *Le Droit Culturel des Biens. L' Intérêt Culturel Juridiquement Protégé*, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 25 e segs.

<sup>(22)</sup> Um pouco diferente desta versão, era a constante da Proposta de Lei n.º 228/VII, DAR, II Série-A, de 16/01/1999, com origem no projecto criado, em 1998, pela Comissão encarregada de elaborar a nova Lei de Bases do Património Cultural.

<sup>(23)</sup> Como se observa no ordenamento jurídico italiano, no qual os bens culturais e ambientais são enunciados conjuntamente. Alguns autores também os versam em conjunto, *vide* ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni culturali ed Ambientali*, 4.ª edição, actualizada por Tommaso Alibrandi e Anna Cenerini, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2001 e CORTESE, Wanda, *I Beni Culturali ed Ambientali*, 2.ª edição, CEDAM, Padova, 2002.

Especificamente, no que concerne à competências do Estado e da regiões, uma noção de bem cultural foi acolhida no artigo 117.º da Constituição Italiana, com as alterações decorrentes da Lei Constitucional n.º 3, aprovada em 8 de Março de 2001. IMMORDINO, Maria, «Beni Culturali e ambiente nelle scelte della regione Sicilia», *in: Rivista di arti e diritto*, n.º 1, Aedon, Società Editrice il Mulino, 2003, p. 2.

Diversamente, numa abordagem que comporta especificamente os bens culturais, *vide* FOÀ Sergio, *La Gestione dei Beni Culturali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 16 e segs. e CORDEIRO, António, «Património Cultural», *in: Dicionário Jurídico da Administração Pública*, volume VI, Coimbra, 1994, p. 279 e segs.

<sup>(24)</sup> Doravante designada por CRP.

<sup>(25)</sup> O itálico é nosso.

Inerente ao património cultural está um sentido público, comunitário e de identidade colectiva, com um significado que pode assumir uma diversidade de sentidos, directamente conexiões com os bens materiais ou imateriais. Contudo, não pode integrar tudo o que as culturas têm criado <sup>(26)</sup> e os discursos da potencial perda ou da emergência na preservação patrimonial podem produzir um fundamentalismo, conduzindo à ideia de um estatismo na dinamicidade cultural.

III — Numa primeira leitura, a concepção poliédrica de património cultural constituída pelos bens culturais, isto é, pelos *bens que constituem testemunho cultural possuidor de valor de civilização* <sup>(27)</sup> conduz-nos à realidade na sua globalidade, abrangendo o conjunto de bens culturais como expressão do seu funcionamento e da sua apropriação colectiva. Comporta, na sua definição, os valores culturais significativos e confere-lhes uma unidade de sentido no âmbito do ordenamento jurídico que os protege, constituindo uma parte indivisível da identidade <sup>(28)</sup>.

O conceito de bem cultural tornou-se uma realidade com múltiplas dimensões, integrada por bens materiais objectivamente valorados e pelos bens incorpóreos juridicamente tutelados. O que parece significar que ao recorrermos ao termo “bem” <sup>(29)</sup>, não há o risco de incompletude, cabendo ao legislador determinar, para efeitos de protecção, qual o bem susceptível de integrar a categoria de bem cultural. Deste modo, a tutela jurídica visa não só os bens que sejam objecto de apropriação, mesmo que bens incorpóreos, mas também a protecção da função cultural de um espaço natural, designadamente a paisagem cultural. Contudo, há que considerar o facto dos bens culturais serem, em princípio, apenas aqueles que prestam um testemunho insubstituível

---

<sup>(26)</sup> RODRÍGUEZ BECERRA, Salvador, «Patrimonio cultural, patrimonio antropológico y museos de antropología», in: *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, n.º 21, Sevilha, 1997, p. 47-52.

<sup>(27)</sup> CORREIA, Fernando Alves, «Propriedade de bens culturais – restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 395.

<sup>(28)</sup> A identidade compreende, dentro da mesma circunscrição territorial, o conjunto de semelhanças e diferenças e a relação com outras semelhanças e diferenças existentes para além desse território.

<sup>(29)</sup> Como afirma ORLANDO DE CARVALHO, numa acepção ampla, o termo “bem” é susceptível de abranger “tudo o que serve ou interessa ao homem, incluindo os bens pessoais e culturais, ou tudo aquilo por que o homem disputa numa sociedade (...) e, se tomado numa acepção mais restrita, excluindo do bem o que carece de personalidade, aquele identificar-se-á com as coisas”. CARVALHO, Orlando de, *Direito das Coisas (do Direito das Coisas em Geral)*, Centelha, Coimbra, 1977, p. 11.

de cultura e civilização <sup>(30)</sup>, pois o que os caracteriza, verdadeiramente, como categoria integradora do património cultural, independentemente, da diversidade dos elementos que a acompanham e os individualiza, é o interesse cultural, no qual se exprime, temporal e espacialmente, o modo de pensar e viver das diversas sociedades, variando o seu entendimento não só de sociedade para sociedade mas também dentro da mesma sociedade.

Como categoria jurídica, a expressão bens culturais traduz uma outra forma de perspectivar o património cultural, intrinsecamente ligada ao alargamento conceptual deste. Daí que, em princípio, nada obstando, devem considerar-se ambas as expressões, sendo a expressão bens culturais utilizada para considerar o património cultural nos seus diversos elementos constitutivos, submetidos a critérios de individualização dos bens juridicamente tutelados que compõem esses elementos, enquanto a expressão património cultural é mais ajustada à abertura subjacente à concepção de cultura e, por isso, apta para designá-la na sua amplitude.

Efectivamente, no que concerne à terminologia jurídica, a expressão bens culturais tem origens relativamente recentes, principalmente na ordem jurídica internacional <sup>(31)</sup> <sup>(32)</sup>,

---

<sup>(30)</sup> BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, *La Ordenación Jurídica del Patrimonio Histórico*, Ed. Civitas, Madrid, 1990, p. 165.

<sup>(31)</sup> Ainda que não defina bem cultural, a Concordata celebrada entre a Santa Sé e a República Portuguesa, em 7 de Maio de 1940, ratificada e publicada no Diário do Governo de 1 de Junho do mesmo ano e revista em 2004, faz referência, no n.º 3 do artigo 24.º, ao procedimento de inventariação ou classificação do *bem cultural*. (O itálico é nosso).

<sup>(32)</sup> Pela especificidade do seu objecto, referimo-nos aqui à Convenção Europeia para a Protecção do Património Arqueológico, adoptada pelo Conselho da Europa, em Londres, em 1969, na qual se destaca a utilização do termo "património", não só na definição constante do n.º 2 do artigo 1.º mas também no restante articulado.

No Estado Português, foi aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 39/82, de 2 de Abril. Pelo Aviso n.º 180/82, de 6 de Agosto tornou-se público ter o Estado Português depositado, em 6 de Julho de 1982, o seu instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

Foi objecto de revisão, em La Valetta, Malta, em 1992 e aprovada para ratificação pela Resolução da AR n.º 71/97, de 9 de Outubro e ratificada pelo Decreto do PR n.º 74/97, de 16 de Dezembro. O Aviso n.º 279/98, de 5 de Dezembro, tornou público o depósito do instrumento de ratificação pelo Estado Português, em 5 de Agosto de 1998, junto do Conselho da Europa.

*Vide*, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, CEFA, Coimbra, 1998, p. 281-295.

Do mesmo modo, a Carta Internacional para a Gestão do Património Arqueológico, aprovada pelo ICOMOS, em 1990, recorre ao termo "património" quer na definição constante do artigo 1.º quer nos normativos seguintes. *Vide*, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 65-75.

Por último, e porque situada neste contexto específico, releva-se a Convenção para a Protecção do Património Cultural Subaquático, aprovada pela XXXI Sessão da Conferência Geral da UNESCO, em

primeiro na Convenção da UNESCO para a protecção dos bens culturais em caso de conflito armado, de 1954 <sup>(33)</sup>, depois na Convenção da UNESCO relativa às medidas a adoptar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais de 1970 <sup>(34)</sup>, na Convenção da UNESCO sobre a protecção do património mundial cultural e natural, de 1972 <sup>(35)</sup> e na Convenção do UNIDROIT sobre bens culturais roubados ou ilicitamente exportados, de 1995 <sup>(36)</sup>. Mais recentemente, no texto da Convenção Quadro do Conselho da Europa relativa ao Valor do Património Cultural para a Sociedade, de 2005 <sup>(37)</sup>, recorre-se à expressão património cultural, desde logo, na alínea a) do seu artigo 2.º, que vem precisamente estabelecer a sua definição.

A expressão bens culturais também é enunciada no âmbito do Direito da União Europeia, como sucede no Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho, de 18 de

---

Paris, em 2001. O seu texto comporta uma referência à expressão "património" na definição dada pelo artigo 1.º bem como nos restantes normativos.

Aprovada pela Resolução da AR n.º 51/2006 e ratificada pelo Decreto do PR n.º 65/2006, ambos publicados em 18 de Julho de 2006, tendo o Estado Português depositado o seu instrumento de ratificação, em 21 de Setembro de 2006, junto do Director-Geral da UNESCO.

<sup>(33)</sup> Assinada em Haia a 14 de Maio de 1954, aprovada para ratificação pela Resolução da AR n.º 26/2000, de 2 de Dezembro de 1999 e ratificada pelo Decreto do PR n.º 13/2000, de 30 de Março. O Aviso n.º 9/2001, de 16 de Fevereiro, conferiu publicidade ao depósito do instrumento de ratificação pelo Estado Português, junto do Director-Geral da UNESCO, em 4 de Agosto de 2000. *Vide*, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 185-205.

<sup>(34)</sup> Adoptada na 16.ª Conferência Geral da UNESCO, realizada em Paris, a 14 de Novembro de 1970 e aprovada para ratificação pelo DL n.º 26/85, de 26 de Julho. O Aviso n.º 78/2002, de 2 de Agosto, tornou público o depósito do instrumento de ratificação pelo Estado Português, junto do Director-Geral da UNESCO, em 9 de Dezembro de 1985. *Vide*, conteúdo integral em NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da, *Direito do Património Cultural. Legislação*, livraria Almedina, Coimbra, 2006, p. 48-59.

<sup>(35)</sup> Concluída em Paris, a 16 de Novembro de 1972. Foi objecto de aprovação e de recepção no ordenamento jurídico português pelo DL n.º 49/79, de 6 de Junho. O Aviso n.º 264/80, de 14 de Novembro publicitou o depósito do instrumento de ratificação pelo Estado Português, junto do Secretário-Geral da UNESCO, em 2 de Outubro de 1980. *Vide*, conteúdo integral, FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 237-262.

<sup>(36)</sup> Aprovada para ratificação pela Resolução da AR n.º 34/2000 e ratificada pelo Decreto do PR n.º 22/2000, ambos de 4 de Abril. O Aviso n.º 80/2002, de 13 de Agosto, tornou público o depósito do instrumento de ratificação por parte do Estado Português, em 19 de Julho de 2002. *Vide*, conteúdo integral em NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da, *Direito do Património Cultural. Legislação*, p. 99-112.

<sup>(37)</sup> Assinada em Faro, em 27 de Outubro de 2005. Com início de vigência em 1 de Junho de 2011, foi aprovada pela Resolução da AR n.º 47/2008, de 12 de Setembro e ratificada pelo Decreto do PR n.º 65/2008. *Vide*, conteúdo integral em <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties>

Dezembro de 2008 <sup>(38)</sup>, relativo à exportação de bens culturais <sup>(39)</sup> bem como na Directiva 93/7/CEE, de 15 de Março de 1993, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado membro.

Hoje, a expressão é aceite, generalizadamente, não só legislativa mas também doutrinalmente, com o importante contributo da Comissão Franceschini <sup>(40)</sup> cujo propósito assentou no estudo da protecção, da salvaguarda e da valorização das coisas de interesse artístico, histórico, arqueológico e da paisagem e na qual se utilizou pela primeira vez a expressão “bem cultural” num sentido especificamente jurídico, definido como *il bene che costituisca testimonio materiale avente valore di civiltà* <sup>(41)</sup>. Perfilhou um conceito amplo de património cultural, rejeitando, deste modo, o entendimento e utilização tradicionais suportado nas designações parcelares "cose d' arte" e "cose d' interesse artistico e storico" <sup>(42)</sup> <sup>(43)</sup> então legislativamente consagradas <sup>(44)</sup>. No que toca

---

<sup>(38)</sup> Revogou o Regulamento (CEE) n.º 3911/92, de 9 de Dezembro de 1992, relativo à exportação de bens culturais.

<sup>(39)</sup> Tal como o anterior diploma, vem definir, no seu artigo 1.º, "bens culturais", por remissão para a lista constante do Anexo 1.

<sup>(40)</sup> Constituída em 1964, com a designação oficial de “Comissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d’interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio”. Concluiu os seus trabalhos em 1966, com o propósito de alertar para o estado em que se encontrava o património cultural italiano, culminando na publicação de três volumes sob o título "Per la salvatezza dei beni culturali in Italia", com uma descrição exaustiva da situação e um conjunto de propostas de reforma, expressas em 84 declarações, contendo a primeira justamente a definição de património cultural. A maior parte dessas recomendações não tiveram seguimento, continuando em vigor a Lei n.º 1089, de 1 de Junho de 1939, designada por "Legge Bottai", que disciplinava a política de protecção do património cultural, isto é, a "tutela das coisas de interesse artístico e histórico". Para um estudo das respectivas declarações e recomendações, GIANNINI, Massimo Severo, «I Beni Culturali», in: RTDP, n.º 1, 1976, p. 20 e segs.; ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 10-13 e CANTUCCI, Michele, «Beni Culturali ed Ambientali», in: NDI Appendice, UTET, Torino, 1980, p. 723-724.

<sup>(41)</sup> *Apud* GIANNINI, Massimo Severo, «I Beni Culturali», p. 5.

<sup>(42)</sup> ROLLA, Giancarlo, «Beni culturali e funzione sociale», in: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume II, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 561 e segs.; ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, «El ordenamiento protector de los bienes de interés cultural: consideraciones sobre su ambito y limites. La preversión de las técnicas jurídicas e protección», in: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Professor Eduardo Garcia de Enterría*, volume II, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 1590 e segs. e PÉREZ MORENO, Alfonso, «El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico», in: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Professor Eduardo Garcia de Enterría*, volume II, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 1621 e segs.

<sup>(43)</sup> Considerava-se que o elemento normativo podia ser condensado na fórmula "coisas de interesse artístico e histórico", uma vez que as categorias de "artístico" e de "histórico" tinham a possibilidade de abranger todas as outras caracterizações específicas. Segundo os normativos do ordenamento italiano, o interesse artístico e o interesse histórico eram atributos essenciais e indefectíveis do bem cultural, considerando-se que, no quadro da tutela cultural, o elemento artístico deve estar de qualquer modo presente. O interesse histórico, separado do interesse artístico, era tido em consideração pela Lei n.º 1089, para submeter igualmente à tutela os bens imóveis que se relacionam com a história política, militar, da literatura, da arte e da cultura em geral. O interesse histórico aproxima-se do artístico, na medida em que

ao ordenamento jurídico italiano, a expressão bem cultural foi, igualmente, importada da ordem jurídica internacional, no sentido de considerar globalmente os bens que integram o património cultural. Adoptaram esta fórmula como síntese descritiva de uma ampla tipologia de objectos com uma regulamentação específica, cujo fundamento pode ser

---

uma obra de arte possui também um relevante significado histórico. Isoladamente considerado, o interesse histórico não era, portanto, suficiente para constituir a base legal da tutela cultural dos bens móveis. Exceptuando o caso particular dos bens arqueológicos, em que o relevante interesse cultural assenta praticamente no seu valor histórico, na sua antiguidade. Quanto a estes, *vide* ANDRADE, José Carlos Vieira de, «La protection des biens culturels (Rapport portugais)», *in: Travaux de l'Association Henri Capitant*, Tomo XL, 1989, p. 474.

(<sup>44</sup>) No que concerne aos princípios fundamentais e fontes normativas, a Lei n.º 1089 era considerada fundamental, excluindo apenas os arquivos e os documentos de valor exclusivamente histórico, sujeitos ao regime de tutela arquivístico, que constava da Lei n.º 1409, de 30 de Setembro de 1963, com disposições que retomaram os princípios que enformavam a primeira. Deste modo, os documentos só ingressavam na tutela cultural se possuíssem, para além do valor histórico, um mérito artístico, relativo à sua forma e não ao seu conteúdo.

Sendo anterior à introdução da expressão "bem cultural", a Lei n.º 1089 adoptou, nos termos do artigo 1.º, uma formulação articulada e uma técnica descritiva e analítica do seu âmbito de aplicação, com um conteúdo, no qual se distinguia um núcleo conceptual e uma enumeração puramente exemplificativa, referindo que se encontravam subordinadas à lei "as coisas, imóveis e móveis, que apresentam interesse artístico, histórico, arqueológico ou etnográfico, incluindo: a) as coisas com interesse para a paleontologia, a pré-história e as civilizações primitivas; b) as coisas de interesse numismático; c) os manuscritos, os autógrafos, a correspondência, os documentos relevantes, os incunábulo, como também os livros, as estampas e as gravuras que tenham um carácter raro e de valor. Incluem-se ainda as cidades, parques e jardins que tenham interesse artístico ou histórico".

Durante mais de meio século, foi reconhecida a sua actualidade, assente na constatação de que, na sua aplicação concreta, era suficiente para constituir a base jurídica de uma política de tutela do património cultural e assegurava num contexto socio-económico completamente alterado, uma acção pública de tutela dos bens culturais adequada às novas exigências que, entretanto, surgiram. O que resultou de um processo evolutivo da sua interpretação e aplicação, permitido, por um lado, pelas suas disposições que estabeleciam um âmbito geral, assumindo o valor de normas de princípio, adaptáveis para abranger, na sua aplicação, outras situações que certamente não seriam atendíveis por uma regulamentação pormenorizada, elaborada por um legislador dos anos trinta do século XX.

Por outro lado, assentava numa referência à Constituição da República Italiana de 1948 que, entre os seus princípios fundamentais, incluiu o artigo 9.º, declarando que "a República tutela a paisagem e o património histórico e artístico da Nação", ao qual foi conferido, pelo Tribunal Constitucional, um valor preceptivo, indo para além de uma mera indicação programática, traduzindo-se na qualificação da tutela dos bens culturais como interesse principal do ordenamento, com prevalência sobre outros interesses de natureza económica. Este normativo funcionou como um princípio orientador da interpretação da lei por parte das jurisdições competentes, no sentido de atribuir às várias disposições legislativas um âmbito de aplicação ajustado à evolução das exigências de tutela. *Vide* FERRI, Piergiorgio, «Os bens culturais no direito italiano», tradução de Manuela Galhardo, *in: Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 111 e segs.

Deste modo, os resultados positivos da adequação jurisprudencial da Lei n.º 1089 afastaram a intenção de uma reforma geral, propugnada pela Comissão Franceschini. A inovação legislativa que, entretanto, foi surgindo, era tão só orientada para cumprir as funções de integração da lei, nas questões em que a actualização normativa não podia ser alcançada por outro modo.

unitariamente reconduzido ao reconhecimento, em tais objectos, de um interesse cultural<sup>(45)</sup> <sup>(46)</sup> que se distingue e, em certo sentido, se contrapõe ao interesse económico.

Numa comparação terminológica, as expressões património cultural e bens culturais foram adoptadas não só pela norma italiana <sup>(47)</sup> mas também pela legislação francesa <sup>(48)</sup> <sup>(49)</sup>, enquanto que na ordem jurídica espanhola utilizam-se as expressões *bienes de*

---

<sup>(45)</sup> Há um interesse objectivo referente a um bem material, que é o facto de ele constituir testemunho de cultura e civilização. Este interesse tem suporte num bem material, mas não se identifica com esse bem.

De notar que o valor cultural dos bens é imaterial, ou seja, são entidades incorpóreas reveladas em certos meios de expressão, não se identificando com a sua corporização em coisas ou com o próprio bem. É qualificável como cultural não por qualquer qualidade intrínseca, mas pelo que representa, pelo seu interesse cultural, sendo este o objecto de protecção. Embora, implique necessariamente a tutela do bem físico, enquanto sustentáculo desse valor. Como é exemplo, a expressão "património fotográfico, fílmico e fonográfico", uma vez que o legislador quis referir-se não às coisas materiais que constituem a sua corporização, mas à respectiva obra na sua forma ideal, cuja utilidade está incorporada em actos humanos.

No mesmo sentido, GIANNINI, Massimo Severo, «I Beni Culturali», p. 24 e 26; ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 18 e CORREIA, Fernando Alves, «Propriedade de bens culturais», p. 396.

<sup>(46)</sup> Uma categoria particular de bens protegidos pelo ordenamento italiano, refere-se às colecções que podem ser submetidas ao regime de tutela atendendo ao valor do conjunto e não dos elementos individuais que o compõem, ou seja, uma colecção pode ser objecto de protecção, independentemente do valor dos elementos individuais que reúne. A sua tutela específica também vem juntar-se ao ordenamento geral dos bens culturais, na medida em que impõe ao proprietário uma obrigação de não desmembramento, traduzida numa limitação à livre disponibilidade dos elementos individuais que as compõem. GIANNINI, Massimo Severo, «I Beni Culturali», p. 15.

<sup>(47)</sup> Como se mostra nos artigos 1.º a 10.º do *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, aprovado pelo decreto legislativo n.º 42/2004, de 22 de Janeiro e actualizado pelo decreto legislativo n.º 62/2008, de 27 de Março.

Na interpretação da expressão "património cultural nacional", constante dos seus artigos 1.º a 7.º, é atribuído um significado e um conteúdo vasto pois, na verdade, essa noção incorpora todos os bens que são dotados de interesse cultural, como testemunho material com valor de civilização e que os fazem parte dos bens de interesse público. No conceito de património cultural também se considera o território da Nação, na medida em que representa a forma da paisagem que, na base da sua caracterização física e na sua conformação, contribui para distinguir uma Nação de outra.

Ao lado do conceito de património cultural, seria possível acrescentar, segundo WANDA CORTESE, o denominado "património cultural presumível" referido ao conjunto de bens que ainda não foram submetidos a vínculo ou declarados de interesse cultural mas que respondem, em abstracto, a determinadas características com base nas quais poderão ser considerados potencialmente de interesse cultural. CORTESE, Wanda, *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, 3.ª edição, CEDAM, Padova, 2007, p. 152.

Testemunhos desta "presunção cultural" já estavam presentes na Comissão Franceschini e no projecto de lei decorrente da Comissão Papaldo.

<sup>(48)</sup> O conceito de património cultural nasceu no Estado Francês no início da década de oitenta do século XX e veio redefinir os conceitos de cultura popular e cultura tradicional. Vide BABELON, Jean-Pierre e CHASTEL, André, «La notion de patrimoine», in: *Revue de l'art*, n.º 49, Paris, 1980; UNTERMAIER, Jean, «La qualification des biens culturels en droit français», in: *Droit du patrimoine culturel immobilier*, dir. de Yves Jegouzo, Études de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Tours, Tours, 1985 e CALVO, Lluís, «L'Etnologia a Catalunya, avui: eina de coneixement i desenvolupament», in: *L' Avec, Revista d' Historia*, n.º 57, 1995, p. 36.

<sup>(49)</sup> Segundo o *Code du Patrimoine*, nos seus títulos I, II e IV. Aprovado pela ordonnance n.º 2004-178, de 20 de Fevereiro de 2004 e actualizado em Dezembro de 2009.

*interés cultural e património histórico* <sup>(50)</sup>. Por seu turno, no ordenamento alemão, opta-se pelas expressões de bem cultural ou bens culturais, recorrendo nesta última, à expressão *Denkmalshutz* <sup>(51)</sup>, enquanto que na terminologia anglo-saxónica adopta-se, geralmente, a expressão *cultural heritage* <sup>(52)</sup> <sup>(53)</sup>, acentuando a transmissibilidade como um dos factores essenciais do património cultural.

Na sequência da evolução terminológica, a expressão bens culturais foi adoptada, no ordenamento português, pela Lei n.º 13/85 <sup>(54)</sup> e, depois, pela ratificação nesse ano, da Convenção relativa às medidas a adoptar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais, podendo polarizar o regime jurídico de todo o património cultural visto como um conjunto de bens culturais, de bens imateriais, de criações jurídicas que assentam, por um lado, em suportes materiais fungíveis ou infungíveis ou que, por outro, não dispõem de qualquer suporte material. Contudo, são feitas distinções, como sucede na LPC <sup>(55)</sup>, na qual se adopta uma

---

<sup>(50)</sup> Artigo 9.º da Lei do Património Histórico Espanhol - Lei n.º 16/85, de 25 de Junho.

<sup>(51)</sup> *Kulturgüte* ou *Kulturgut*, sendo esta última expressão, geralmente, traduzida por património cultural.

<sup>(52)</sup> FRIER, Pierre-Laurent, «Droit du Patrimoine Culturel», PUF, Paris, 1997, p. 16.

Aqui as expressões herança ou legado cultural são utilizadas com a amplitude de sentido contida na expressão património cultural. Neste sentido, NABAIS, José Casalta, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, 2.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2010, p. 18.

Na terminologia inglesa, a especificidade de sentido jurídico adquirida pela expressão património cultural permite distinguir entre “culture”, “cultural heritage” ou “heritage” como algo que é herdado e, conseqüentemente, deve ser protegido.

<sup>(53)</sup> Por vezes, ainda se recorre à expressão inteligível de *cultural property*. Esta expressão também está presente no conteúdo da Convenção Europeia sobre Infracções relativas a Bens Culturais, do Conselho da Europa, assinada em Delfos, em 23 de Junho de 1985, referente ao compromisso dos Estados signatários adoptarem medidas apropriadas para a cooperação na prevenção e repressão de comportamentos que constituam infracção ao património cultural. Até ao momento não entrou em vigor na ordem jurídica internacional e não foi objecto de ratificação pelo Estado português. *Vide*, conteúdo integral em NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da, *Direito do Património Cultural. Legislação*, p. 139-150.

<sup>(54)</sup> Fazia esta distinção no artigo 1.º ao estabelecer a definição de património cultural. Embora, fosse uma definição algo redutora e meramente instrumental, limitando-se ao âmbito fixado no diploma, mesmo assim, veio facilitar a tarefa dos seus aplicadores.

<sup>(55)</sup> A LPC utiliza a expressão “bens” e não coisas, na medida em que integra certas entidades não reconduzíveis ao conceito jurídico de coisa. E contrapõe o património cultural, integrado pelos bens culturais materiais, pelos bens culturais imateriais, por outros bens considerados como fazendo parte do património cultural por convenções internacionais que vinculem o Estado Português e pelos contextos dos bens culturais, a bens culturais constituídos pelos bens culturais materiais.

Os bens culturais são, nos termos do disposto no n.º 1 do seu artigo 14.º, “os bens móveis e imóveis que, de acordo com o disposto nos n.ºs 1, 3 e 5 do artigo 2.º, representem “testemunho com valor de civilização ou de cultura”, mostrando que o legislador decidiu optar por não identificar os bens culturais com o património cultural, restringindo a primeira categoria aos bens culturais materiais. Todavia, quando nada seja expressamente previsto em contrário, os termos património cultural e bens culturais são utilizados como expressões idênticas. Assim, a LPC não partilha de um conceito específico de bens culturais, uma vez que o utiliza para o património cultural com suporte material, para os bens culturais materiais.

noção de património cultural que contrapõe ainda um conceito amplo de património cultural, integrado por todos os bens culturais e reconduzido aos bens culturais materiais, afastando o património natural ou ambiental.

### 1.1. A CONCEPTUALIDADE AMPLA E RESTRITA

I — A pré-compreensão dos conceitos de património cultural e de bem cultural é relevante na determinação dos contornos do respectivo bem jurídico, uma vez que a definição destes contornos com base na qual se estrutura o direito do património cultural está condicionada pela pré-compreensão que se tiver relativamente ao *quid* a colocar sob a alçada do direito, isto é, saber o que se vai tutelar, o que depende de uma tomada de posição ideológica que reside em determinar se o que se pretende salvaguardar é o património cultural enquanto representativo de um interesse para o homem ou enquanto bem considerado em si mesmo, tendo ecos diversos cada uma destas concepções no entendimento do objecto sobre o qual incide o direito do património cultural.

A opção pela primeira concepção, assente no modelo de Estado de Bem Estar, implica uma visão marcadamente antropocêntrica, partindo da consideração dos bens culturais como fonte de utilidade e fruição para a qualidade de vida do homem, enquanto veículo de satisfação e incremento de bem estar. Tutela-se o património cultural e o seu interesse é determinado à medida do homem, constituindo, deste modo, uma visão unidimensional e instrumental susceptível de fundamentar os princípios do Estado de Direito da Cultura e servir de suporte às decisões jurídicas, com incidência na qualidade de vida e bem estar.

Numa segunda concepção, tende a acentuar-se a consideração do património cultural como uma realidade que dispõe de uma dignidade autónoma, só por si merecedora de tutela, a salvaguardar e a promover pelo homem, independentemente, da sua capacidade para satisfazer exigências da comunidade.

O património cultural enquadra-se não só numa perspectiva jurídicista mas também interdisciplinar, correspondendo a uma heterogeneidade de realidades do mundo do ser que ao Direito importa organizar no contexto de um regime jurídico específico, por isso,

torna-se importante um conceito jurídico de património cultural unificador dos bens culturais, que desempenham uma função formativa e integradora dos indivíduos na sociedade e, como vimos, encontra acolhimento na CRP, nas ordens jurídicas internacional e comunitária e na legislação comparada, o que servirá para o distinguir de outros bens jurídicos <sup>(56)</sup>, conferindo-lhe protecção em razão da sua natureza de bem supra-individual <sup>(57)</sup>.

A abordagem do conceito de património cultural, conduz-nos a diversas vertentes da respectiva política, distinguindo, uma primeira perspectiva essencialmente assente no património cultural imóvel <sup>(58)</sup>, designadamente os monumentos históricos, os sítios e as estações arqueológicas, enquanto numa segunda perspectiva, releva o património arquitectónico e urbano, enquadrado em políticas de qualidade arquitectónica e urbanística mais abrangentes e menos vinculadas a uma determinada circunscrição territorial e em normativos que visam o ambiente urbano, da construção e do urbanismo. Neste sentido, a componente do património não se limita a um imóvel, um sítio ou uma estação arqueológica específicos, mas aborda-se a política em matéria das zonas envolventes dos monumentos históricos, a construção na proximidade, no perímetro exterior aos bens imóveis e acrescenta-se a protecção das paisagens, não deixando, de um lado, o património construído e de outro, a paisagem natural.

---

<sup>(56)</sup> Segundo o entendimento de bens jurídicos feito por BUSTOS RAMIREZ, os bens microsociais estão ligados às relações intersubjectivas e aos sujeitos individualmente considerados, enquanto que os bens macrosociais comportam os bens colectivos que “protegem necessidades de carácter social bem como a participação de todos no processo económico e social”, institucionais que são “dirigidos à protecção de certas instituições básicas do sistema” e de controlo que “protegem a manutenção do aparelho estatal de controlo”. São bens conexonados com o funcionamento do sistema, cabendo-lhes o cumprimento de uma função teleológica para com os bens jurídicos microsociais, assegurando-os, particularmente, a liberdade, a segurança e a igualdade material. Sobre esta concepção, *vide* BUSTOS RAMIREZ, Juan, «Los bienes jurídicos colectivos», *in*: RFDUC, volume monográfico n.º 11, *Estudios publicados en homenaje al Prof. L. Jiménez de Asúa*, Madrid, 1986, p. 158-163.

<sup>(57)</sup> Prefere-se a expressão mais abrangente de bens jurídicos supra-individuais em relação à de bens jurídicos colectivos, pois o uso desta última poderia pressupor que estamos perante bens jurídicos de um determinado grupo social que prossegue interesses colectivos. Embora os primeiros estejam ligados a cada indivíduo, não se circunscrevem a ele, são antes interesses de todos e cada um, aí residindo a sua natureza difusa, não redutível nem ao individual nem ao colectivo.

Por se referirem a uma categoria de bens que está para além do indivíduo, o recurso à expressão “bens jurídicos supra-individuais” foi objecto de crítica por BUSTOS RAMIREZ, na medida em que estes bens devem ter como referência final cada um dos membros da comunidade. *Ibidem*, p. 159.

<sup>(58)</sup> Considerada, durante muito tempo, a primeira componente no Estado Francês e, historicamente, prevista nas Leis de 1913, sobre os monumentos históricos, de 1930 sobre a protecção dos sítios e de 1941 sobre a protecção da arqueologia.

Se, tradicionalmente, foi acolhido o património correspondente aos elementos físicos representativos de estilos arquitectónicos e identificativos da cultura de um povo, como os monumentos, os sítios, os conjuntos urbanos, os objectos materiais musealizados como as obras de arte, com um regime jurídico que relevava apenas os valores culturais dotados de um suporte material individualizado, hoje também se confere protecção ao contexto humano e natural no qual se inserem, como testemunha a Declaração de Xi'An sobre a conservação das áreas circundantes das estruturas, sítios e áreas patrimoniais, de 2005 <sup>(59)</sup>, sublinhando a necessidade de responder adequadamente à transformação gradual das cidades, das paisagens e dos itinerários patrimoniais, produzida pelas mudanças nos modos de vida, no desenvolvimento, no turismo, e os danos provocados pela natureza ou pela mão humana, assim como a necessidade de reconhecer, proteger e manter adequadamente a presença das estruturas, dos sítios e das áreas patrimoniais nas respectivas áreas circundantes.

Reconheceu um conjunto de princípios, entre os quais, a importância das áreas circundantes como um meio característico que faz parte de ou contribui para o significado e carácter distintivo dos monumentos, dos sítios e das áreas patrimoniais. Para além dos elementos físicos e visuais, a área circundante supõe uma interacção com o ambiente natural, as práticas sociais ou espirituais, os conhecimentos tradicionais, os usos ou actividades e outros aspectos do património cultural intangível, que formarão o contexto actual e dinâmico de índole cultural, social e económica. As estruturas, os sítios e as áreas patrimoniais com diferentes dimensões, designadamente os edifícios ou

---

<sup>(59)</sup> Uma Declaração de Princípios e Recomendações adoptada, na cidade histórica de Xi'An, em 21 de Outubro de 2005, pela XV Assembleia Geral do ICOMOS enquanto órgão consultivo da UNESCO relativamente à protecção dos monumentos, conjuntos e sítios classificados como património cultural.

Na sua elaboração teve em conta o interesse internacional no que concerne à conservação em torno dos monumentos e sítios, tal como se reflecte na Carta Internacional para a Conservação e Restauro dos Monumentos e Sítios de 1964 e nos textos nela inspirados, assim como o Documento de Nara sobre a Autenticidade de 1994, a Declaração sobre a Recuperação do Património Cultural de Bam de 2004, a Declaração de Seul sobre o Turismo nas Cidades e Áreas Históricas de Ásia de 2005 e considerou as referências ao conceito de zona de protecção nas Convenções e Recomendações da UNESCO como a Recomendação relativa à Salvaguarda da Beleza e das características das Paisagens e dos Sítios de 1962, a Recomendação relativa à Conservação dos Bens Culturais Ameaçados por Obras Públicas ou Privadas de 1968, a Recomendação relativa à Salvaguarda e ao Papel Contemporâneo das Áreas Históricas de 1976, a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial de 2003 e, especialmente, a Convenção do Património Mundial Cultural e Natural e suas Directivas, nas que as zonas circundantes se consideram como um atributo da autenticidade que requer protecção. Ainda relevou o desenvolvimento de temas como a autenticidade ou a conservação de paisagens urbanas históricas, conforme manifestado no *Memorandum* de Viena de 2005.

espaços individuais, as cidades históricas ou paisagens urbanas, rurais e marítimas, os itinerários culturais ou os sítios arqueológicos, distinguem-se pela percepção do seu valor cultural e também nas conexões significativas com o seu meio cultural e físico. A compreensão das áreas circundantes em contextos diversos, deve conjugar harmoniosamente as suas características, os seus valores e a sua relação com o bem patrimonial <sup>(60)</sup>, sendo essencial para definir e valorar a importância de uma estrutura, de um sítio ou de uma área patrimonial.

Objecto de uma terceira perspectiva, o património cultural móvel comporta os bens que colocam particulares questões como a susceptibilidade da sua deslocação, de exportação de ocorrência de dano, de furto ou roubo e que, por isso, mereceram políticas específicas.

Por último, uma perspectiva assente no denominado património imaterial com relevância para a prossecução da política do património cultural, mostrando que o conceito de património tem um reconhecimento alargado, tributário do interesse crescente pela salvaguarda dos testemunhos civilizacionais, quer de essência material quer imaterial.

II — A evolução conceptual de património cultural, quer ao nível internacional quer ao nível nacional, produziu os seus reflexos na ampliação tipológica dos bens culturais legalmente protegidos. Por isso, aborda-se não só o ordenamento jurídico nacional do património cultural mas também, de algum modo, o quadro jurídico internacional, com a definição de importantes princípios, designadamente ao nível da cooperação e de um intercâmbio enriquecedor do património dos diferentes Estados.

Numa referência histórica baseada numa concepção monumentalista quanto ao objecto de protecção e historicista quanto aos objectivos a prosseguir, preconizou-se, no século

---

<sup>(60)</sup> O impacto sobre a área circundante, assim como a transformação rápida e progressiva das paisagens rurais e urbanas, as formas de vida, os factores económicos ou o meio ambiente natural, podem afectar a sua contribuição, de forma substancial ou irreversível, para o significado de uma estrutura, um sítio ou uma área de valor patrimonial, por isso, segundo a Declaração de Xi' An, devem desenvolver-se instrumentos normativos e de planeamento eficazes, assim como políticas de conservação e gestão, recorrer a métodos de valoração do impacto patrimonial e estratégias para uma gestão sustentável das áreas circundantes, com uma aplicação coerente e continuada e a sua adequação às particularidades locais e culturais.

XIX, um conceito de património cultural, essencialmente, monumentalista <sup>(61)</sup> <sup>(62)</sup>, historicista, estático, conservador e restritivo, durante muito tempo, confinado às criações históricas e culturais de relevância singular e excepcional. Neste sentido, interessavam, isoladamente, os monumentos e edifícios assentes em padrões estéticos eruditos e, muitas vezes, desvinculados da escala topográfica e da sua conexão com outros bens culturais.

O regime jurídico do património cultural, suportado numa concepção de património histórico, artístico e arqueológico, encontrou consagração no Decreto n.º 20.985, de 7 de Março de 1932 <sup>(63)</sup> <sup>(64)</sup> que foi, durante mais de meio século, o grande marco legislativo português. Prescreveu uma concepção na qual tinha mais sentido considerar o património composto por coisas do que por bens culturais, recorrendo no seu preâmbulo a expressões como a “conservação das cousas de arte” e “conservação da riqueza artística”, na epígrafe do capítulo I a “guarda e protecção das obras de arte e peças arqueológicas” e, ainda, no artigo 1.º utilizou a expressão “guarda e conservação do património artístico e arqueológico”, assim como no artigo 3.º, parágrafo único, enunciou o “património

---

<sup>(61)</sup> Sobre a definição de monumento nos séculos XVIII e XIX. MOREIRA, Isabel Martins, *Museus e Monumentos em Portugal 1772-1974*, Universidade Aberta, Lisboa, 1989.

<sup>(62)</sup> No seguimento de uma filosofia monumentalista, a Real Associação dos Arquitectos Civis e Arqueólogos Portugueses, fundada em 1864, com um forte prestígio académico e uma crescente influência pública nos processos decisórios, aprovou em 30 de Dezembro de 1880, a “lista dos edifícios monumentais do reino”, com a sua divisão em classes. Na primeira classe, encontravam-se “os monumentos históricos e artísticos que se recomendam pela sua grandeza, magnificiência ou por encerrarem primores d’arte”. Na segunda, “os edifícios importantes para o estudo da História de Arte em Portugal ou somente históricos, mas não grandiosos, ou simplesmente recomendáveis por qualquer excelência d’arte”. Da terceira, faziam parte “os monumentos de arte militar antiga. Castelos e torres”. Da quarta, “os monumentos levantados em lugares públicos, pela gratidão nacional”. Na quinta, incluíam-se os “padrões de diferentes géneros importantes para a história e para as artes”. E, por último, “os monumentos pré-históricos”.

MAIA, Augusta Adrêgo, «Património Religioso Edificado. Inventariação, Classificação e História de Arte», in: *Património Classificado*. Actas dos encontros promovidos pelo IPPAR e pela UCP, Universidade Católica Editora, 1.ª edição, Lisboa, 1997, p. 106-107.

<sup>(63)</sup> Substituiu o Decreto n.º 1, de 26 de Março de 1911, do Governo Provisório da República.

<sup>(64)</sup> Em termos de direito comparado, na década de trinta do século XX, a já referida Lei italiana n.º 1089.

No mesmo período, é de destacar o facto dos, então, denominados Estados Unidos do Brasil, terem consagrado o Decreto-Lei n.º 25, de 30 de Novembro de 1937 sobre a epígrafe "Organização do património histórico e artístico nacional", assente uma perspectiva mais ampla, prescrevendo no seu artigo 1.º que "constitui o património histórico e artístico nacional o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a factos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico". E nos termos do seu parágrafo 2.º veio equiparar aos citados bens, "os monumentos naturais, os sítios e paisagens que importasse conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana".

histórico, arqueológico ou artístico do país” (65). Do seu conteúdo resultam deficiências notórias, não só pela concepção redutora, monumental e historicista do património cultural, manifestamente desajustada para uma perspectiva ampla, pois, ao prestar atenção aos elementos arquitectónicos isoladamente considerados, não estava preparada para a salvaguarda dos conjuntos históricos e dos sítios, mas também a terminologia legal utilizada não é adequada ao contexto actual, desde logo, pela limitação do património cultural às coisas do património histórico, artístico e arqueológico, integrando-se numa concepção estática e conservadora, ajustada ao espírito subjacente à política cultural do Estado Novo, assente na exaltação e valorização do passado. Consagrou regimes distintos para o património imóvel e móvel e somente o património cultural corpóreo histórico, arquitectónico e arqueológico constituía uma categoria jurídica autónoma sob o ponto de vista do regime da sua salvaguarda.

Dentro do âmbito conceptual, não obstante a CRP ter adoptado o conceito de património cultural (66) (67), só com a publicação da Lei n.º 13/85 se consolidou o afastamento do anterior conceito legislativo, integrando-se a expressão "bens culturais"

---

(65) A regulamentação da sua parte IV veio a ser feita pelo Decreto n.º 21.117, de 18 de Abril, de 1932, no respeitante aos monumentos arqueológicos, classificados em termas, com estações paleolíticas ou mesolíticas, em sepulturas da idade do bronze e em antiguidades visigóticas e muçulmanas.

(66) O texto constitucional permite compreender o âmbito conceptual de património cultural como se pode ver nos artigos 9.º, alínea e), 52.º, n.º 3, alínea a), 73.º, n.º 3, 78.º, n.º 1 e alínea c) do n.º 2 e 165.º, n.º 1, alínea g).

(67) Comparativamente, a Constituição da República Federativa Brasileira, de 5 de Outubro de 1988 optou por uma enunciação ampla de património cultural, nele incluindo todos os bens móveis ou imóveis e *imateriais*, cuja conservação seja de interesse público, seja por vinculação a factos memoráveis da história do Brasil, seja por seu excepcional valor arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou artístico. No seu artigo 20.º elenca os bens da União, entre os quais o património cultural, citando nos incisos X e XI, "as cavidades naturais subterrâneas, os sítios arqueológicos e pré-históricos" e "as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios". E no artigo 216.º determina que "constituem património cultural brasileiro os bens de natureza material e *imaterial*, tomados individualmente ou em conjunto (...)", nos quais se incluem, segundo os incisos I a IV, "as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objectos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico". (O itálico é nosso).

No artigo 215.º, parágrafo 3.º, após a Emenda n.º 48, consagrou a expressão "património cultural" e a expressão "bens culturais". De notar que aqui o conceito de bem cultural é utilizado em sentido impróprio, na medida em serve para designar as situações em que um normativo se refere a bens culturais sem que essas realidades integrem sequer o património cultural. Tal como sucede com a alusão feita no n.º 2 do artigo 78.º da CRP. Cfr. ALEXANDRINO, José de Melo, «O Conceito de Bem Cultural», versão provisória do texto da lição proferida ao curso de Pós-Graduação em Direito da Cultura e do Património Cultural, FDUL, Lisboa, Dezembro de 2009, p. 4, nota 8 e p. 9.

no ordenamento jurídico <sup>(68)</sup>. Alargou significativamente o conceito jurídico de património cultural <sup>(69)</sup> ao consagrá-lo, de forma descritiva e aberta, no artigo 1.º como o conjunto de “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”, tendo em conta que o património cultural integra um conjunto de bens essenciais para a identidade de uma determinada comunidade que os pretende preservar a fim de transmiti-los às gerações vindouras e a sua salvaguarda é uma garantia da preservação da diversidade cultural. De forma inovatória, veio consagrar, ao lado do património cultural imóvel e móvel, os bens imateriais relevantes para a manifestação da identidade cultural portuguesa, numa preocupação com a fruição generalizada dos bens culturais. Estes bens compreendiam, segundo o artigo 43.º, os valores gerais da nossa cultura, os valores linguísticos nacionais, as manifestações e expressões orais, os valores culturais etnológicos e etnográficos, a conservação e a revitalização de tradições culturais populares, o património fotográfico, fílmico, fonográfico, as artes do espectáculo, as práticas sociais, os saberes e técnicas, colectivamente recriados e modificados ao longo do tempo.

Um dos traços fundamentais da sua disciplina residiu, efectivamente, na tutela do património cultural, com base num conceito de bens culturais que apela à sua funcionalização e cuja tutela assenta não só numa perspectiva de conservação mas também de dinamização, para a permanência da identidade cultural portuguesa, o que relevaria, em particular, para a qualificação dos bens ambientais como bens culturais. Temos uma amplitude conceptual susceptível de abarcar e valorizar elementos culturais

---

<sup>(68)</sup> A propósito, vejam-se, nomeadamente os artigos 7.º, n.º 3, 8.º, n.º 2, 12.º, 16.º, n.º 1, 19.º, n.º 1, 20.º, 25.º e 26.º, n.º 1.

<sup>(69)</sup> Quando se pronunciou sobre a revisão da Lei n.º 13/85, o extinto IPM propôs que nela fosse incluída uma concepção ampla de bem cultural móvel, para uma protecção sem lacunas, no sentido de adaptar as normas comunitárias ao património português, entendendo-se “por bens culturais móveis, os bens de significado cultural que representem a expressão ou testemunho da criação humana ou a evolução da natureza ou da técnica, neles incluindo os que se encontram no interior de imóveis ou deles tenham sido retirados ou recuperados, bens soterrados ou submersos ou os que forem encontrados em locais de interesse arqueológico, histórico, etnológico ou outros locais; as obras de pintura, escultura e desenho, têxteis, joalharia, ourivesaria, azulejo, cerâmica, vidro, mobiliário, espécies organológicas, utensílios ou outros objectos de valor artístico, histórico, científico, técnico ou etnográfico; os manuscritos, incluindo cartas geográficas e partituras musicais, livros raros, gravuras, estampas, documentos e publicações de interesse especial; as espécies fotográficas, cinematográficas e registos sonoros; os meios de transporte com mais de 50 anos; as colecções e espécies de colecção de interesse histórico, etnográfico, tecnológico e científico; outros objectos de natureza religiosa ou profana que se revistam de interesse histórico, artístico, etnográfico, técnico ou científico”.

que não estavam contemplados, envolvendo formas de criação e de preservação sem uma realização material, contribuindo para a construção de um acervo diversificado de expressões culturais <sup>(70)</sup>, uma vez que, segundo a UNESCO, este constitui suporte dos modos de vida e pensamento comunitários.

Por seu turno, a LPC prescreveu a remissão para a ordem internacional tanto da definição das categorias dos bens culturais imóveis, isto é, dos monumentos, conjuntos e sítios, nos termos do n.º 1 do artigo 15.º, como do significado da classificação de património mundial, estabelecendo, nos seus n.ºs 7 e 8, que a inclusão de imóveis na lista do património mundial implica a sua integração, para todos os efeitos, na respectiva categoria, na lista de bens classificados como de interesse nacional.

Contempla uma perspectiva alargada de património cultural material e imaterial <sup>(71)</sup>, como se deduz do n.º 1 do seu artigo 2.º, ao prescrever que “integram o património cultural todos os bens com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante” <sup>(72)</sup> <sup>(73)</sup>, o que vem implicar um cuidado especial na delimitação

---

<sup>(70)</sup> Neste sentido, temos o caso específico do património gastronómico português. O Conselho de Ministros aprovou a Resolução n.º 96/2000, DR, I Série-B, de 26 de Julho, cujo preâmbulo refere que “é hoje inquestionável que a identidade cultural dos povos, a par de bens corpóreos que testemunham o respectivo percurso civilizacional, integra ainda um vasto património intangível que, ao longo do tempo, vai revelando a sua particular visão da realidade” e onde se incluem “as artes culinárias”. Pretendeu, nos termos do artigo 1.º, “intensificar as medidas de preservação, valorização e divulgação da gastronomia nacional enquanto valor integrante do património cultural português”, com um conjunto de medidas para esse efeito.

A evolução mostra-nos a maior importância de determinados bens imateriais, como sucede com o “Fado” que, em resultado da candidatura formalmente apresentada pela Câmara Municipal de Lisboa, junto da Comissão Nacional da UNESCO, adquiriu o estatuto e passou a figurar na Lista do Património Imaterial da Humanidade, com aprovação na reunião intergovernamental da UNESCO, realizada em Bali, em Novembro de 2011.

Em 30 de Março de 2012, foi apresentada a candidatura portuguesa a património imaterial da humanidade da denominada “Dieta Mediterrânica”, utilizada por vários países, entre os quais, Portugal, Espanha, Itália, Grécia e Marrocos. A candidatura foi impulsionada pelo Movimento “Mulheres de Vermelho” e por várias associações, entre as quais, a Fundação Portuguesa de Cardiologia.

Se for aprovada, Portugal juntar-se-á a Espanha, Itália, Grécia e Marrocos que, em Novembro de 2010, viram inscritas as suas dietas mediterrânicas na lista do património imaterial da UNESCO.

<sup>(71)</sup> Nos contornos do ordenamento jurídico do património cultural, o DL n.º 139/2009, de 15 de Junho veio estabelecer o regime jurídico do património cultural imaterial.

<sup>(72)</sup> Os interesses histórico, paleontológico, arqueológico, arquitectónico, linguístico, documental, artístico, etnográfico, científico, social, industrial, técnico que traduzem valores de memória, antiguidade, autenticidade, originalidade, raridade, singularidade e exemplaridade.

<sup>(73)</sup> O ordenamento espanhol oferece um conceito jurídico de património histórico e define que bens merecem ser protegidos e valorizados, permitindo distingui-lo de outros sistemas legislativos. O artigo 1.2 da LPHE estabelece que “integram o património histórico espanhol, os bens imóveis e móveis de interesse artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico ou técnico. Também fazem parte do mesmo o património documental e bibliográfico, as zonas e campos arqueológicos, bem como os sítios

desses bens, sob pena de se poder impor o dever de proteger todo e qualquer bem, mesmo com uma relevância cultural reduzida, conduzindo ao risco de tudo considerar como património classificável, o que tornar-se-ia insustentável e entraria em contradição com a orientação constitucional sobre os direitos fundamentais, por isso, há que acautelar o seu entendimento, para evitar situações conflituantes e alcançar a necessária harmonização entre os bens jurídicos.

III — O quadro jurídico do património cultural português, que tem na CRP os normativos que constituem a base em que assenta o conjunto de princípios, não se limita aos normativos nacionais, uma vez que há diversos bens culturais que transcendem o interesse nacional e concernem à comunidade internacional ou à própria humanidade e, por isso, comportam uma disciplina jurídica internacional <sup>(74)</sup>, acordada com a

---

naturais, jardins e parques que tenham valor artístico, histórico ou antropológico”, conservando, deste modo, o mecanismo utilizado pela legislação histórica de protecção.

Compreende um elenco de bens submetidos a um regime administrativo especial, pelo seu interesse específico, definido pela sua relação com os vários ramos do saber, designadamente a história, a arqueologia, a arte e a ciência. No entanto, não veio concretizar, com carácter geral, quais os bens que reúnem esse interesse específico. Só o faz relativamente aos patrimónios especiais como o património arqueológico, concretizando-o por referência ao método de investigação e aos patrimónios documental e bibliográfico, por referência à titularidade e à antiguidade.

Os bens enumerados são os de suporte físico de um valor cultural, que decorre do facto de integrarem o património histórico, determinando o critério da sua identificação. Distinguiu entre a utilidade imaterial que identifica a finalidade da acção de tutela, tornando o interesse cultural juridicamente operativo e o critério correspondente ao interesse histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico e paisagístico. A Lei associa uma utilidade imaterial, um interesse que permite que o bem com tais características disponha de um regime de protecção especial. O bem pode ou não possuir este interesse, mas se o tem, é considerado *ope legis* como objecto de protecção especial. A identificação que opera produz efeitos jurídicos, determinando uma categoria legal e um nível de protecção, sem necessidade de declaração formal, bastando a identificação *ope legis*.

<sup>(74)</sup> Sobre a sobreposição de regimes de tutela nacional e internacional, KISS, Alexandre Charles, «La Notion de Patrimoine Commun de l'Humanité», in: *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, volume II, Tomo 175, The Hague Academy of International Law, London, 1982, p. 164 e segs.

Conforme dispõe o n.º 1 do artigo 8.º da CRP, há uma recepção imediata das normas e princípios de direito internacional geral ou comum, enquanto que o n.º 2, referente às normas constantes de convenções internacionais, consagra o princípio da recepção após ratificação ou aprovação e publicação oficial.

Na hierarquia das normas integrantes do ordenamento jurídico português, cabe ao direito internacional uma posição infra-constitucional embora supralegal, tendo em conta a particular posição do direito comunitário, enquanto direito supranacional. Sobre o direito internacional na ordem jurídica portuguesa, MACHADO, Jónatas, *Direito Internacional Público*, livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 117 e segs.; PEREIRA, Gonçalves e QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 1997, p. 115 e segs. e CAMPOS, Diogo Mota, *Direito Comunitário*, volume II, 3.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1990, p. 163. Também segundo JORGE MIRANDA,

generalidade dos Estados ou apenas com os regionalmente circunscritos. Daí que se considere não só o ordenamento jurídico internacional respeitante ao "património comum da humanidade" <sup>(75)</sup> mas também o quadro jurídico europeu e os normativos comunitários procedentes da União Europeia.

No âmbito cultural, os documentos internacionais são diversos, como sejam as convenções de carácter mais universal, patrocinadas pela UNESCO <sup>(76)</sup>, a Convenção UNIDROIT ou as convenções de carácter regional, procedentes do Conselho da Europa <sup>(77)</sup>.

O alargamento da concepção de património cultural teve o seu registo na ordem jurídica internacional, sobretudo, a partir da década de cinquenta do século XX <sup>(78)</sup>. Desde logo, a Convenção para a protecção dos bens culturais em caso de conflito armado, embora com um objectivo limitado, na medida em que se reporta à protecção dos bens culturais em caso de conflito armado <sup>(79)</sup>, teve o mérito de prescrever uma definição ampla e precisa

---

“as normas de direito internacional têm valor superior ao das leis (...) desde que vinculem e enquanto vincularem internacionalmente Portugal, não poderão ser suspensas, modificadas ou infringidas por nenhuma norma de direito interno português”. MIRANDA, Jorge, *A Constituição de 1976*, livraria Petrony, Lisboa, 1978, p. 301.

De facto, o artigo 27.º da Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 23 de Maio de 1969, estabelece que “nenhuma das partes poderá invocar as disposições do seu direito interno para justificar a não execução de um tratado”, o que implica que a lei ordinária não pode contrariar as prescrições de um tratado internacional validamente recebido na ordem interna.

<sup>(75)</sup> Entendido como uma espécie de *res communis*, de domínio público internacional ou de gestão comum de bens em benefício da humanidade e engloba, entre outros, o património cultural. Cfr. NABAIS, José Casalta, *Ideia sobre o quadro jurídico do património cultural*, 1.º Curso de Gestão do Património Cultural, CEFA, Coimbra, 1994, p. 146.

Também sobre a composição do "património comum da humanidade", vide KISS, Alexandre Charles, «La Notion de Patrimoine Commun de l'Humanité», p. 164 e segs.

<sup>(76)</sup> Criada no âmbito da ONU, em 4 de Novembro de 1946. Como agência especializada das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, tem por missão contribuir para a manutenção da paz e da segurança ao estreitar, pela educação, pela ciência e pela cultura, a colaboração entre as Nações, a fim de assegurar o respeito universal pela justiça, pela lei, pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. Mostra a importância e a repercussão que todas as Convenções e, de um modo geral, todas as iniciativas da UNESCO têm na comunidade internacional.

<sup>(77)</sup> Criado em 1949 com o propósito da união dos países do continente europeu sob os princípios da democracia política. No que se refere especificamente à cultura, o Comité da Cultura, enquanto órgão responsável, coordena e põe em prática as actividades propostas neste domínio, com recurso a metodologias de trabalho inter-governamentais. Desde a sua criação que o património tem sido uma área de intervenção privilegiada, através de iniciativas como os Itinerários Europeus ou as Jornadas Europeias do Património.

<sup>(78)</sup> Em 1952, os documentos preparatórios da UNESCO introduziram, pela primeira vez, um conceito amplo de bem cultural, no sentido de abranger, tendencialmente, todos os bens que estivessem ao abrigo da sua acção.

<sup>(79)</sup> Para a prossecução dessa finalidade, o respectivo Regulamento de Execução criou um registo internacional dos bens culturais sob protecção especial, na posse do Director-Geral da UNESCO.

de bens culturais, constante do artigo 1.º <sup>(80)</sup>, independentemente da sua origem ou propriedade, enquanto denominador comum, entre outras, das expressões de monumento, de centros monumentais, de sítios arqueológicos, de obras de arte e literárias e de colecções científicas.

Outros normativos constantes dos documentos internacionais aprovados pela UNESCO, procederam à definição alargada de bens culturais, entre os quais, o artigo 1.º <sup>(81)</sup> da Convenção relativa às medidas a adoptar para proibir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais.

Tendo por base o facto dos bens culturais de valor excepcional constituírem património da humanidade e as questões que o desenvolvimento económico e social coloca para a sua preservação, reconheceu-se a insuficiência, em algumas situações, dos normativos nacionais. Não pretendendo substituir-se aos Estados, mas antes complementar a protecção do património, a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, vem apresentar no mesmo instrumento os conceitos de cultura e natureza, na medida em que há uma propensão para pensar estas questões com alguma

---

<sup>(80)</sup> Compreende os bens culturais nas seguintes categorias: “a) bens móveis ou imóveis que sejam importantes para o património cultural dos povos, tais como os monumentos arquitectónicos, artísticos ou históricos, laicos ou religiosos, sítios arqueológicos, obras de arte, manuscritos, livros e outros objectos de relevância artística, histórica ou arqueológica, colecções científicas e as colecções importantes de livros, de arquivos ou de reproduções dos bens acima descritos; conjuntos que representam um interesse histórico ou artístico, livros, colecções científicas, arquivos ou de reproduções dos bens indicados; b) Os “edifícios onde se conservem os bens culturais” como museus, bibliotecas ou depósitos de arquivos, ou locais de abrigo de bens móveis em caso de conflito armado, refúgios destinados a abrigar, em caso de conflito armado, os bens culturais definidos na alínea a); c) Os “centros históricos” que representam os bairros, as vilas ou as cidades históricas. Centros de depósito dos mencionados nas alíneas antecedentes, designados centros monumentais. Os conjuntos compreendendo um número considerável de bens culturais definidos nas alíneas a) e b) designados por “conjuntos monumentais”.

<sup>(81)</sup> Veio contemplar “ (...) os bens que, por razões religiosas ou profanas, são considerados por cada Estado como tendo importância arqueológica, pré-histórica, histórica, literária, artística ou científica e que pertencem às categorias seguintes: a) Colecções e exemplares raros de zoologia, botânica, mineralogia e anatomia; objectos de interesse paleontológico; b) Bens relacionados com a história, incluindo a história das ciências e da técnica, a história militar e social, e com a vida dos governantes, pensadores, sábios e artistas nacionais ou ainda com os acontecimentos de importância nacional; c) O produto das escavações tanto as autorizadas como as clandestinas, ou de descobertas arqueológicas; d) Os elementos provenientes do desmembramento de monumentos artísticos ou históricos e de lugares de interesse arqueológico; e) Antiguidades que tenham mais de 100 anos, tais como inscrições, moedas e selos gravados; f) Material etnológico; g) Bens de interesse artístico, tais como: i) Quadros, pinturas e desenhos feitos inteiramente à mão, sobre qualquer suporte e em qualquer material, com exclusão dos desenhos industriais e dos artigos manufacturados e decorados à mão; ii) Produções originais de estatuária e de escultura em qualquer material; h) Manuscritos raros e incunábulos, livros, documentos e publicações antigas de interesse especial (histórico, artístico, científico, literário, etc.), separados ou em colecções; i) Selos de correio, selos fiscais e análogos, separados ou em colecções; j) Arquivos, incluindo os fonográficos, fotográficos e cinematográficos; k) Objectos mobiliários que tenham mais de 100 anos e instrumentos de música antigos”.

transversalidade e a UNESCO, neste campo, tem sido importante na criação de vários programas de acção que tocam diversos domínios.

Introduziu o conceito inovador de Património Mundial, tendo por objecto não só os bens culturais mas também os bens naturais. Prescreveu os respectivos preceitos conformadores e estabeleceu no artigo 2.º o conceito de património natural ao lado de um conceito de património cultural constante do artigo 1.º <sup>(82)</sup>, cuja definição sistematizada abrange as categorias de “monumento”, “conjunto” e “locais de interesse” <sup>(83)</sup> e a sua

---

<sup>(82)</sup> “(...) serão considerados como património cultural: os monumentos – obras arquitectónicas, de escultura ou pintura monumentais, elementos ou 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 reunidas 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 – obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico”.

<sup>(83)</sup> Pelo seu interesse, particularizam-se aqui os "conjuntos urbanos" que comportam as denominadas "cidades mortas" enquanto testemunhos arqueológicos em estado de imobilidade, que geralmente são de controlo fácil e não colocam problemas no que concerne à sua autenticidade e respectiva conservação, como são exemplo, as cidades mortas da Síria.

Contemplam, igualmente, as "cidades históricas vivas", que evoluíram sob o efeito de mutações socio-económicas e culturais, com uma avaliação mais complexa no que concerne à sua autenticidade. Incluem-se aqui as chamadas cidades típicas, as cidades evolutivas que apresentem as fases sucessivas de uma cultura ou de uma civilização, os centros históricos e, neste caso, a parte a inscrever será delimitada pelo perímetro da cidade antiga e, numa escala mais reduzida, sectores ou mesmos bairros de uma cidade, desde que constituam espaços representativos da cidade antiga.

Uma terceira forma de conjunto urbano, englobou as cidades actuais, nas quais se evidencia a originalidade da urbanização e a sua autenticidade, com alguma tendência para afirmar que estas formas são mais facilmente classificáveis quando enquadradas em Estados socialmente mais industrializados. Colocaram-se algumas questões sobre este tipo de inscrição, havendo recomendações no sentido de a afastar.

Também se destacam as denominadas "paisagens culturais" que representam formas de interacção entre os meios cultural e ambiental, enquanto obras combinadas do homem e da natureza, com um carácter cultural acentuado, cobrindo uma extensa variedade de manifestações de influência recíproca do homem e do seu meio natural. Ilustram a evolução temporal da sociedade e dos povoamentos humanos, sob a influência das características do meio ambiente, dos condicionalismos sociais, económicos e culturais. Distingue-se, em primeiro lugar, a “paisagem claramente definida”, concebida intencionalmente pelo homem, que muitas vezes se traduz na feitura de jardins, de parques de grande valor estético, associados, mas não necessariamente, a construções ou conjuntos religiosos. Em segundo, a “paisagem essencialmente evolutiva”, viva ou com características fósseis ou de relíquia, que apresente provas manifestas da sua evolução ao longo do tempo e continue a ter um papel social activo.

Em várias regiões do mundo, a diversidade biológica é suportada pela existência permanente de formas tradicionais de utilização da terra, como é exemplo, o Alto Douro Vinhateiro classificado pela UNESCO, como paisagem cultural evolutiva viva, que compreende a mais vasta e imponente obra humana do território português em encostas de mato bravo, iniciada no século XVII, levantando-se uma escadaria de socacos destinados a sustentar a terra.

Também temos, a título exemplificativo, a paisagem cultural de Sintra, inscrita na Lista do Património Mundial em 1995, enquanto testemunho de uma troca considerável de influências num determinado período de desenvolvimento arquitectónico e da formação das paisagens. Constitui não só exemplo de um tipo de construção ou um conjunto arquitectónico ou paisagístico ilustrando um ou mais períodos

protecção e valorização enquanto determinante para a comunidade internacional e, conseqüentemente, para a democratização da cultura, constituindo factores que conduziram, igualmente, à alteração dos normativos nacionais.

Depois de uma concepção monumentalista presente na Carta de Atenas de 1931 <sup>(84)</sup>, o artigo 1.º da Carta Internacional para a Conservação e Restauro de Monumentos e Sítios de 1964 <sup>(85)</sup> prescreveu uma concepção abrangente de monumento histórico, atendendo ao património arquitectónico isoladamente considerado ou agrupado. Compreende a criação arquitectónica isolada bem como o sítio rural ou urbano que testemunhe uma civilização particular, uma evolução significativa ou um acontecimento histórico, estendendo-se não só às criações eruditas mas também às obras modestas que, ao longo do tempo, adquiriram um significado cultural.

Sob a égide da Carta Europeia do Património Arquitectónico adoptada pelo Conselho da Europa, em 1975 <sup>(86)</sup>, veio afirmar-se a ideia de um património europeu comum a diversos Estados, enquanto testemunho histórico e cultural. O seu artigo 1.º veio prescrever uma noção dinâmica e alargada do património arquitectónico europeu formado não só pelos monumentos históricos mais relevantes mas também pelos conjuntos que constituem as cidades antigas e as aldeias com tradições no seu ambiente natural ou construído. Deste modo, comporta também os componentes do ambiente humanizado e

---

significativos da história da humanidade mas também da criação humana ou da ocupação do território, representativa de culturas, que podem tornar-se vulneráveis sob os efeitos de mutações irreversíveis.

Por último, a “paisagem associativa”, justificada por força da associação aos bens naturais de fenómenos religiosos, muitas vezes simbólicos e não imediatamente tangíveis. Aqui se enquadram os parques nacionais que correspondem a regiões com um certo valor simbólico para as populações aí inseridas, como é exemplo o Parque Nacional de Tongariro, na Nova Zelândia, que foi o primeiro bem inscrito a este título, em 1993.

A categoria de “paisagens culturais” corresponde a uma variante dos bens culturais. Há um cruzamento de critérios, que não exclui a possibilidade de inscrição na Lista de bens de valor universal excepcional simultaneamente nas categorias de bem cultural e de bem natural, desde que estejam preenchidos esses critérios, denominando-se por “bens mistos”. Encontram-se exemplos como o santuário histórico de Machu Picchu, os sítios rupestres da Capadócia, na Turquia, o monte Taishan, na China, o Parque Nacional de Goreme e a região de Ngorongoro, na Tanzânia.

<sup>(84)</sup> Reuniu as conclusões da conferência de Atenas sobre a protecção dos monumentos culturais, promovida pelo Serviço Internacional de Museus, dependente da Sociedade das Nações. *Vide*, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 15-22.

<sup>(85)</sup> Aprovada em Veneza, em Maio de 1964, no II Congresso dos Arquitectos e Técnicos dos Monumentos Históricos. *Vide*, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 25-29.

<sup>(86)</sup> *Vide*, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge, A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 33-38.

edificado no qual se identificam os centros históricos, os conjuntos rurais e o património de interesse industrial e técnico.

Em 1976, a UNESCO aprovou a denominada Recomendação relativa à Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e a sua função na vida quotidiana <sup>(87)</sup>, contemplando um complexo de definições, com especial importância para a clarificação do conceito de “conjunto histórico ou tradicional”, definido na alínea a) do seu grupo I como todo o grupo de construções e de espaços, incluindo as estações arqueológicas e paleontológicas, que constituam um estabelecimento humano, tanto em meio urbano como em meio rural, e cuja coesão e valor são reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitectónico, pré-histórico, estético ou sócio-cultural. Deste modo, a protecção estende-se não só aos monumentos e edifícios isolados, mas também ao conjunto integrado e aos sítios. Cada conjunto histórico e tradicional é considerado na sua globalidade como um todo cuja especificidade depende dos elementos que o compõem, os quais abrangem as edificações, as zonas envolventes e as actividades humanas, distinguindo-se nesses conjuntos, particularmente, as cidades e aldeias históricas, os sítios pré-históricos, bem como os conjuntos monumentais.

Com o objectivo de protecção do património imóvel europeu, a Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico Europeu aprovada pelo Conselho da Europa, em 1985 <sup>(88)</sup>, veio, nos termos do artigo 1.º, retomar a definição de património arquitectónico concretizada na Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural, com a integração das categorias de “monumento”, “conjunto arquitectónico” e “sítio”, destacando a notabilidade do interesse arqueológico e alargando-a aos bens com um interesse social ou técnico. Deste modo, a expressão “património arquitectónico” abrange, em primeiro lugar, todas as construções particularmente notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico, incluindo as instalações ou elementos decorativos que fazem parte

---

<sup>(87)</sup> Vide, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 311-329.

<sup>(88)</sup> Assinada em Granada a 3 de Outubro de 1985, aprovada para ratificação pela Resolução da AR n.º 5/91, em 16 de Outubro de 1990 e ratificada pelo Decreto do PR n.º 5/91, de 23 de Janeiro. O Aviso n.º 74/91, de 29 de Maio, tornou público o depósito do instrumento de ratificação pelo Estado Português, junto da Secretaria-Geral do Conselho da Europa, em 27 de Março de 1991. Vide, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 219-236.

integrante de tais construções, bem como as obras de escultura ou de pintura monumental. Em segundo, os conjuntos arquitectónicos como os agrupamentos homogéneos de construções urbanas ou rurais, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico e suficientemente coerentes para serem objecto de uma delimitação topográfica. E, por último, os sítios integrando as obras combinadas do homem e da natureza, parcialmente construídas e constituindo espaços suficientemente característicos e homogéneos para serem objecto de uma delimitação geográfica, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico, social ou técnico.

Completando a Carta Internacional para a Conservação e Restauro de Monumentos e Sítios, o ICOMOS aprovou, em 1987, a Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas <sup>(89)</sup> que vem, no mesmo sentido, superar a preocupação exclusiva com a estrutura física do monumento para abranger o contexto da cidade com o seu meio envolvente natural ou humano e preservar as diversas dimensões da cidade historicamente adquiridas.

No sentido de ultrapassar a ineficácia revelada pela Convenção relativa às medidas a adoptar para proibir e impedir a importação, exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais, o UNIDROIT elaborou a Convenção sobre bens culturais roubados ou ilícitamente exportados, definindo-os no artigo 2.º como “os bens que por motivos religiosos ou profanos, possuem importante valor arqueológico, pré-histórico, literário, artístico ou científico e que integram uma das categorias enumeradas em anexo à presente Convenção”, recorrendo, simultaneamente, a uma cláusula geral com um âmbito conceptual amplo e a uma parte descritiva constante da lista de bens culturais anexa <sup>(90)</sup>.

Enquanto *soft law*, a Recomendação sobre Protecção da Cultura Tradicional e Popular, aprovada em 1989 <sup>(91)</sup>, reconheceu, de forma algo tímida, a necessidade de promover a defesa e valorização de um conjunto de bens culturais, designadamente a cultura

---

<sup>(89)</sup> Vide, conteúdo integral em FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 57-63.

<sup>(90)</sup> Veio retomar as categorias enunciadas pela Convenção de 1970.

<sup>(91)</sup> Aprovada na reunião de Washington, datada de 15 de Novembro.

tradicional e popular, que não haviam sido considerados passíveis de protecção pelo ordenamento internacional.

O conceito de património adoptado pela Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, compreendendo os bens culturais e naturais, terá conduzido a um contexto propício para uma questionável autonomização do património cultural imaterial nos processos de classificação ao nível internacional. A produção de instrumentos legislativos para a protecção dos bens culturais integrantes do património imaterial da humanidade, começou a ser encarada de forma consistente pela UNESCO<sup>(92)</sup>. A protecção internacional viria, assim, com a aprovação da Convenção para a

---

<sup>(92)</sup> Desde o final da década de noventa do século XX, remeteu-se para a feitura de um projecto orientado para a criação de mecanismos de classificação do património imaterial. Procurou-se definir um critério de classificação e valorização dos bens culturais intangíveis para seleccionar um conjunto representativo a salvaguardar e valorizar. Pela generalidade dos países membros foi aceite uma fórmula inicial com expressão, em 1998, na *Primeira Proclamação das Obras Primas do Património Imaterial da Humanidade* e no estabelecimento de uma lista de “formas de expressão populares e tradicionais” e de “espaços culturais” considerados como “obras-primas”, que estariam em risco de extinção. Ou, por motivos de ordem política, como no caso do Mistério de Elche, declarado “obra-prima”, em 2001.

Embora se tenham colocado algumas questões sobre os critérios de atribuição do estatuto de “obras-primas” às tradições e sobre os respectivos mecanismos de financiamento e controlo, o procedimento de aprovação dos mecanismos legislativos e de implantação de um programa de classificação patrimonial foi promovido pelas estruturas da UNESCO. A partir das reuniões de Turim e de Elche, em 2001, com a posição particularmente activa do então secretário-geral, começou a ser encarado, de forma consistente, pelos representantes dos países membros.

Após a *Primeira Proclamação* seguiu-se a *Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural*, pela Assembleia Geral, em 2 de Novembro de 2001, iniciando-se a discussão especializada de um projecto de convenção internacional. Desde então, os representantes dos países mais prudentes, relativamente às vantagens da criação de uma declaração orientadora neste domínio, perderam posição, face ao que um representante de um país oeste africano, considerou ser a declaração de independência cultural do sul, ainda hoje rico em tradições culturais, face ao norte, rico em património monumental, mas com menos valores culturais imateriais. <http://portal.unesco.org/en/ev>

A UNESCO aprovou, então, duas listas de “obras-primas do património oral e imaterial da humanidade”. A primeira proclamação incluía, entre outros, o Mistério de Elche, de Espanha, a língua, danças e música dos Garifuna de Belize, o carnaval de Oruro na Bolívia, o património oral e as manifestações culturais dos Zpara do Equador e Perú, o canto polifónico da Geórgia, o espaço cultural do Sosso-Bala, na Guiné, o teatro sânscrito Kutiyattam, da Índia, o teatro das marionetas sicilianas, da Itália, a criação e o simbolismo das cruzes, da Lituânia e Letónia, o espaço cultural da Praça Jemaa el-Fna, em Marrocos, o espaço cultural e a cultura oral dos Semeiskie, da Federação Russa.

Na segunda proclamação, a lista de “obras primas” incluía, designadamente as expressões orais e gráficas dos Wajapi, no Brasil, o ballet real do Cambodja, a arte musical do Guqin, da China, o carnaval de Barranquilla, na Colômbia, o teatro de marionetas Wayang, da Indonésia, a arte dos Akins, contadores épicos kirghiz, do Quirguistão, as festas indígenas dedicadas aos mortos, do México, as tradições orais dos pigmeus Aka, da República Centro-Africana, as canções épicas Pansori, da República da Coreia, os desenhos na areia do Vanuatu, os cantos e danças bálticas da Letónia, Estónia e Lituânia. <http://www.unesco.org/culture/intangible-heritage/masterpiece>

Salvaguarda do Património Cultural Imaterial em 2003 <sup>(93)</sup>, alertando para tomada de consciência, a nível local, nacional <sup>(94)</sup> e internacional, destes valores <sup>(95)</sup> em acelerado processo de extinção, face à dinâmica global dos processos de padronização e uniformização culturais.

IV — Na sequência da amplitude conceptual do património cultural, importa determinar a sua natureza jurídica. Com uma concepção abrangente de bens culturais que não prescindem dum suporte material e de bens culturais que não carecem dele, procura-

---

<sup>(93)</sup> Adoptada na 32.<sup>a</sup> Conferência da UNESCO, realizada em Paris, em 17 de Outubro de 2003. Aprovada por Resolução da AR n.º 12/2008, de 24 de Janeiro e ratificada por Decreto do PR n.º 28/2008, de 26 de Março. Vide, <http://www.unesco.org/culture/intangible-heritage>

<sup>(94)</sup> A introdução da expressão património imaterial no regime jurídico português e, posteriormente, nas políticas de carácter regional e autárquico, pode colocar algumas questões sobre a viabilidade de uma perspectiva dicotómica, na medida em que há limites a estabelecer perante uma visível pretensão excessiva de classificação quer como património cultural material quer imaterial. Questão para a qual a UNESCO alertou os diversos Estados, na reunião inter-governamental, realizada em Bali, em Novembro de 2011, devido ao número excessivo de candidaturas a património mundial. Algumas candidaturas foram aprovadas, outras reprovadas e outras, entretanto, desistiram.

Neste cenário, é bem expressiva a citação: *Aladino soprou as palavras “Abre-te, Sésamo” aos ouvidos da caixa de Pandora. De imediato, a sua tampa saltou e do interior emergiu um heteróclito cardume de cações esfomeados. Em cego e ruidoso frenesim colectivo, desataram a abocanhar as águas revoltas do património intangível da nação, da freguesia, do sítio. (...) Quais sôfregos pesquisadores do Kondike, etnógrafos, museógrafos, animadores e vereadores culturais, folcloristas e folclorizadores reviram todas as pedras, vasculham todos os armários portugueses em busca do mais ínfimo indício de imaterialidade patrimonializável: uma canção popular aqui, um docinho de ovos ali, uma memória colectiva acolá. Tudo pode servir os seus intentos, desde que cheire a tradição e autenticidade.*

*De um minuto para o outro, a corrida à classificação do património intangível do próprio suor do sovaco da avó cantadeira descobriu a linha da meta: a Comissão Nacional da UNESCO. De repente, o desígnio predatório do rebanho de “actores sociais”, de “facilitadores” e de “intervenientes em processos decisórios”, elegeu como alvo as “tradições culturais”. Armados dos mísseis terminológicos patenteados pela novíssima Convenção para a Protecção do Património Cultural Intangível da Humanidade da UNESCO, espalharam-se num ápice pelo território imaginado da Comunidade Portugal e torpedeiam agora o bom senso, raptando intangibilidades sob os tapetes púidos, para as imolarem no altar sagrado do Divino Património do “Saber Fazer”. RAMOS, Manuel João, «Breve nota crítica sobre a introdução da expressão “património intangível” em Portugal», in: *Conservar para quê?*, VÍTOR OLIVEIRA JORGE (coord.), Porto / Coimbra, DCTP-FLUP, CEA-UCP, FCT, 2005, p. 68.*

<sup>(95)</sup> Neste sentido, a Convenção sobre a Protecção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, adoptada em Paris, na 33.<sup>a</sup> sessão da Conferência Geral da UNESCO, em 20 de Outubro de 2005. Vide, <http://www.unesco.org/culture/intangible-heritage>

Numa referência geograficamente circunscrita, a Carta Cultural Iberoamericana de Museus, resultante da reunião de representantes do domínio da museologia e dos museus dos países ibero-americanos, realizada em Salvador da Baía, em Junho de 2006, destacou certas particularidades do património cultural e reconheceu o espaço Ibero-América como um sistema complexo, composto por um património tangível e intangível comum, diverso e excepcional, cuja protecção e promoção são imprescindíveis.

se alcançar um entendimento unitário do património cultural, independentemente da sua propriedade ou titularidade pública ou privada.

Numa filosofia de base acentuadamente estatizante e proprietarista <sup>(96)</sup>, o património cultural comportaria o domínio constituído pelos bens culturais, de propriedade ou titularidade pública, objecto de um regime jurídico de bens públicos e o domínio constituído pelos bens de propriedade ou titularidade privada, que seriam bens culturais em sentido impróprio, cujo regime jurídico se baseava nas dimensões e faculdades que integram o direito de propriedade privada <sup>(97)</sup>.

O interesse cultural dos bens não constituiria suporte para o seu regime jurídico. Por um lado, a relevância desse interesse entender-se-ia pelo condicionamento a vinculações ou proibições administrativas que limitavam as faculdades do direito de propriedade.

A função social da propriedade traduz-se, essencialmente, na imposição de certa obrigação pessoal ao titular do direito da coisa, tal como a de tornar socialmente útil a titularidade privada do próprio direito <sup>(98)</sup>, o que por si só não implica a construção de um regime novo ou especial face aos normativos gerais. O bem cultural, na esfera de um particular, mantém a sua raiz e natureza jurídica privada, com um regime jurídico de tutela pública, admitindo-se uma particular limitação administrativa ou até a constituição de uma servidão administrativa, ou mesmo uma propriedade privada onerada com o interesse público ou a função social que desempenha.

Por outro lado, a sua relevância compreendia-se pela incidência do direito de propriedade do proprietário e do direito de tutela cultural dos poderes públicos <sup>(99)</sup>,

---

<sup>(96)</sup> Presente em alguns normativos da Lei n.º 13/85, designadamente nos artigos 16.º e 54.º, nos quais se previa a expropriação dos bens culturais imóveis e móveis, a cuja classificação o proprietário se opusesse ou relativamente aos quais não tivesse adoptado as medidas de conservação prescritas pelo MC. De referir que o instituto da expropriação dos bens culturais móveis não foi aplicado no direito expropriatório português, até à aprovação do Código das Expropriações, pelo DL n.º 168/99, de 18 de Setembro.

Para uma crítica desta concepção, vide SILVA, Vasco Pereira da, «Património e regime fiscal da Igreja na Concordata», in: *A Concordata de 1940, Portugal-Santa Sé. Jornadas de Estudo nos 50 anos da Concordata*, Lisboa, 1993, p. 144 e segs.

Por seu turno, a LPC veio consagrar o instituto da expropriação com um âmbito de aplicação mais reduzido.

<sup>(97)</sup> ROLLA, Giancarlo, «Beni culturali e funzione sociale», p. 565 e segs.; ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 40 e segs. e PARADA, Ramon, *Derecho Administrativo III - Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 5.ª edição, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 286 e segs.

<sup>(98)</sup> SANDULLI, Aldo, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 12.ª edição, Jovene, 1980, p. 523.

<sup>(99)</sup> A função social exercida pelos bens culturais e as restrições de utilidade pública que oneram o respectivo direito de propriedade privada, conduziram à compreensão da sua natureza jurídica, por parte da

conformando os direitos dominiais do proprietário e dos poderes públicos sobre o mesmo bem cultural. Teríamos uma dualidade de regimes jurídicos, a implicar ambos direitos de fruição e de disposição, o que não traduz a actual realidade jurídica do património cultural, pois não permite compreender que a tutela dos bens culturais nas suas diversas dimensões, não se limita à sua conservação ou defesa, mas visa igualmente a sua valorização e enriquecimento. O seu entendimento assenta numa visão que tenha em conta o carácter unitário da funcionalidade social, dos poderes de protecção e valorização do património cultural <sup>(100)</sup> e, portanto, dos poderes públicos em que a mesma se revela.

Para além disso, não é aceitável uma perspectiva meramente proprietarista dos bens culturais, quando hoje se questiona a natureza do domínio público, isto é, se a sua compreensão assenta na ideia de propriedade <sup>(101)</sup> ou em suportes diversos, designadamente na ideia de poder e se o entendimento do domínio público não é mais obtido recorrendo à ideia de um complexo de poderes públicos legalmente atribuídos à Administração Pública, complexo esse que não tem de ser uniformizado para os bens públicos, mas que pode ser variável em função do específico interesse público presente em cada conjunto de bens. Sendo certo que estamos perante bens que, por força da sua afectação ou fruição pública, têm um regime especial que não pode deixar de repercutir-se no regime dos bens culturais integrantes do património cultural. Com o conceito de bens de interesse público, pretende-se referir aqueles bens cuja afectação à realização desse interesse, implica uma orientação funcional do direito de propriedade, tornando-os bens funcionalizados, sejam bens objecto de propriedade privada, sejam bens objecto de propriedade pública.

---

doutrina, designadamente italiana. Uma parte desta doutrina aderiu à posição adoptada por GIANNINI que, partindo da distinção entre “coisa” e “bem em sentido jurídico”, considerava que no bem cultural coexistem o direito da comunidade à fruição universal do bem e o direito do proprietário, ente público ou privado, a gozá-lo dentro dos limites consentidos pelo primeiro. GIANNINI, Massimo Severo, «I Beni Pubblici», *Dispense delle lezioni del Corso di Diritto Amministrativo tenute nell' Anno Acc. 1962-63*, Mario Bulzoni Editore, Roma, 1963, p. 89 e segs.

Posição que abandonou em 1966, devido, principalmente, à definição de património cultural adoptada pela Comissão Franceschini.

<sup>(100)</sup> ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 20 e segs.

<sup>(101)</sup> Tradicionalmente, nos Estados de regime administrativo, com referência às diferenças de ambos os tipos de propriedade, com a excepção do regime germânico.

Todavia, há quem entenda o conceito de propriedade pública como o "paradigma perdido" do domínio público. Vide AZEVEDO, Bernardo M. A., *Servidão de Direito Público – Contributo para o seu estudo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 201 e segs. e NABAIS, José Casalta, «Alguns perfis da propriedade colectiva nos países do *civil law*», in: *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, livraria Almedina, Coimbra, 2010, p. 188 e segs.

Para caracterizar os bens culturais materiais, é de referir que outra linha doutrinária recorreu à categoria de bem de interesse público, como um *tertium genus* <sup>(102)</sup> entre os bens do domínio público e os bens do domínio privado, integrando a categoria de bens de relevante interesse público, aqueles que, sendo de propriedade privada, estão sujeitos a certas limitações.

Na doutrina portuguesa, em sede do Decreto n.º 20.985, surgiram algumas construções segundo as quais a raiz se transferia para o Estado ficando no particular a fruição limitada, tratando-se de uma mera tolerância dos direitos adquiridos por particulares sobre coisas que, desde sempre, deveriam ter sido consideradas dominiais, e que atravessam uma fase transitória a caminho da propriedade plena do Estado, com as características da inalienabilidade e da impenhorabilidade <sup>(103)</sup>. Outras elaborações teóricas assentavam em pressupostos idênticos, designadamente as que consideravam o património cultural como propriedade colectiva dominial ou como domínio eminentemente estatal.

Presentemente, não se estabelece no ordenamento constitucional português qualquer vínculo entre o património cultural e o domínio público <sup>(104)</sup>, que permita afirmar que só constituem verdadeiros bens culturais aqueles que nele se integram, uma vez que a concepção de património cultural suporte da fruição e criação cultural prevista no artigo 78.º não pressupõe uma visão limitada do património cultural e também, da articulação deste normativo com o artigo 84.º, não se deduz nesse sentido.

Tendo em conta o interesse público subjacente, Gomes Canotilho e Vital Moreira, parecem radicar no imperativo constitucional de defesa e protecção do património cultural, a legitimidade e sentido das limitações às faculdades de utilização e de disposição da propriedade privada dos bens com interesse cultural, submetendo-os quando não sejam propriedade pública, a um regime especial de conservação, alienação e fruição <sup>(105)</sup>, por isso, no regime de protecção, a propriedade dos bens culturais está

---

<sup>(102)</sup> Posição doutrinária que veio a ser apoiada pelo Tribunal Constitucional italiano. SALVIA, Teresi F., *Diritto Urbanistico*, 4.ª edição, CEDAM, Padova, 1986, p. 260.

<sup>(103)</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, volume II, 9.ª edição, Lisboa, 1972, p. 891 e segs.

<sup>(104)</sup> Contrariamente, o artigo 52.º da Constituição de 1933 reconduzia os bens culturais aos bens pertencentes aos domínios público ou privado do Estado.

<sup>(105)</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 378.

ligada à prossecução do interesse público de fruição a satisfazer quer pelo Estado quer pelos proprietários, possuidores ou detentores particulares de bens culturais que prosseguem, de forma privada, esse interesse (<sup>106</sup>).

A propriedade privada dos bens culturais materiais é configurada pelo legislador português pela sua submissão a um regime publicístico, através do qual são limitadas algumas faculdades presentes no conteúdo do direito de propriedade (<sup>107</sup>), em particular, as faculdades de gozo e disposição (<sup>108</sup>), tendo em conta a superação assumida pela doutrina jurídica, da concepção monista do instituto de propriedade privada (<sup>109</sup>) e proprietarista do património cultural. Nessa configuração, afasta-se do entendimento do património cultural, como base para a construção do seu regime jurídico, os bens culturais em sentido estrito, de titularidade pública, isto é, os bens integrantes do domínio público ou do domínio privado do Estado e, eventualmente, de outros entes públicos territoriais (<sup>110</sup>). Já não constitui o centro polarizador do regime jurídico do património cultural pois, com efeito, integram-no cada vez mais bens de propriedade ou titularidade privada, que não são entendidos como um *quid minus* perante a propriedade pública desses bens (<sup>111</sup>) (<sup>112</sup>). Todavia, não se afasta o facto de que alguns bens culturais sejam

---

(<sup>106</sup>) Na LPC permanecem as qualificações de proprietário, possuidor e demais titulares de direitos reais sobre os bens classificados ou inventariados, como se verifica, entre outros, nos artigos 20.º, 21.º, 57.º, 58.º e 60.º. Deste modo, sem tocar na raiz da propriedade e apelando à figura do depositário, o legislador pode prevenir certas acções lesivas do património.

Não seria razoável entender que quando o legislador alude aquelas qualificações, estaria a utilizar o conceito em sentido impróprio, ao lado dos bens culturais pertencentes ao Estado.

(<sup>107</sup>) Sobre o conteúdo do direito de propriedade no CC português e as restrições legalmente impostas, *vide* LIMA, António Pires de e VARELA, João Antunes, *Código Civil anotado*, volume III, 2.ª edição revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1987, p. 92-95.

No ordenamento italiano, *vide* BERNARDINI, Mauro, *Contenuto della Proprietà Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 1988.

(<sup>108</sup>) Contudo, para além das ingerências públicas negativas decorrentes do regime do património cultural, há que relevar as ingerências públicas positivas, uma vez que o Estado e demais entidades públicas visam prosseguir uma política de promoção, de fomento e incentivo, actuando menos pela via de imposição ou de intervenção.

(<sup>109</sup>) CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, livraria Almedina, Coimbra, 1989, p. 307-310.

(<sup>110</sup>) Para o regime dos bens do domínio público e do domínio privado do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, *vide*, o DL n.º 280/2007, de 7 de Agosto, sobre o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.

(<sup>111</sup>) Neste sentido, RENDE, Alfonso, *Gli Edifici Privati di Interesse Culturale. La Normativa di Tutela*, Rubbetino, 2002, p. 116 e segs.

(<sup>112</sup>) Sobre o destino público como característica típica desses bens, AZEVEDO, Bernardo M. A., *ob. cit.*, p. 229 e segs.

de titularidade exclusivamente pública, como sucede *ope legis* com o património arqueológico.

Como categoria jurídica, os traços estruturantes dos bens culturais caracterizam-se pela sua imaterialidade, publicidade e sociabilidade, com uma função específica de natureza cultural e social, que visa a prossecução do interesse cultural e a fruição pela comunidade <sup>(113)</sup>. Por isso, as intervenções de protecção e valorização, legalmente previstas, devem ser orientadas para assegurar a fruição social, isto é, a sua utilização por razões, entre outras, de carácter científico, de elevação cultural ou de simples gozo estético <sup>(114)</sup>.

Embora, a LPC contemple alguma diversidade na construção dos bens culturais, devemos ter em consideração que o *ubi consistam* desta categoria, não se apoia nos objectos materiais que suportam os bens, mas na função de desenvolvimento da personalidade que a sua fruição proporciona intergeracionalmente, sendo a realização da dignidade da pessoa humana, o objectivo primário imanente à política cultural, cujas vertentes de defesa e valorização do património cultural, encontram concretização no n.º 2 do artigo 3.º ao dispor que "O Estado protege e valoriza o património cultural como instrumento primacial de realização da dignidade da pessoa humana, objecto de direitos fundamentais, meio ao serviço da democratização da cultura e esteio da independência e da identidade nacionais", sendo, deste modo, o objecto directamente protegido, o interesse cultural presente no bem.

No contexto actual, partindo do princípio que sobre o mesmo bem podem incidir diversos interesses juridicamente protegidos, entre os quais se conta o interesse cultural, a doutrina recente <sup>(115)</sup> vai no sentido de polarizar o regime do património cultural nos bens culturais enquanto bens imateriais vocacionados para a sua fruição universal e que, por serem *natura rerum*, são insusceptíveis de apropriação e irreconduzíveis quer à propriedade pública quer à propriedade privada.

---

<sup>(113)</sup> Apresentam-se, assim, como bens meritórios elencados pelas diversas entidades públicas, cuja fruição deve ser assegurada, principalmente, pelos recursos financeiros públicos, dando cumprimento ao bem estar da comunidade e às necessidades públicas. Nestes termos, CORTESE, Wanda, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 113 e segs.

<sup>(114)</sup> Quanto a estas características, *vide* ROLLA, Giancarlo, «Beni culturali e funzione sociale», p. 574.

<sup>(115)</sup> PRIETO DE PEDRO, Jesús, «Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución», *in: Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Professor Eduardo Garcia de Enterría*, volume II, Ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 1571.

Apela-se a uma disciplina com suporte no princípio da unidade tendencial do regime do património cultural, independentemente, da sua titularidade ser pública ou privada, o que não significa que não se coloquem algumas questões, nomeadamente a possibilidade de compatibilização do direito de fruição que esses bens satisfazem com outros interesses que os mesmos realizam <sup>(116)</sup>.

A dinamicidade do conceito de património cultural e a compreensão actual da sua natureza jurídica passa por uma visão assente no interesse cultural e na unicidade da sua função e, por conseguinte, dos poderes públicos em que a mesma se exprime, ou seja, o carácter unitário dos poderes de protecção e de valorização do património cultural <sup>(117)</sup> que comporta os bens culturais presentes e até os próprios bens culturais potenciais.

## 1.2. A ECOLOGIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

As relações entre a cultura e a natureza são identificadas, desde a Antiguidade Clássica, por um conjunto de diferenças que, em última instância, procuram mostrar as singularidades da habilidade humana perante os desígnios da natureza. Competindo com a técnica, a aceção de natureza tendeu a cristalizar-se como pressuposto da negação das conexões do homem com o estado natural. Se no Renascimento, o espírito humanista procurou enaltecer o homem relativamente à natureza, hoje, essa interpretação adquiriu uma maior complexidade, à medida que a condição biológica humana foi sendo admitida e que a natureza passou a ser concebida como um fenómeno em mudança. Questões como as alterações ambientais e a potencial destruição da biodiversidade, suscitaram uma progressiva disciplina jurídica, no sentido da protecção do património natural e da compatibilização entre a preservação patrimonial e ambiental e o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>(116)</sup> Efectivamente, os suportes materiais dos bens culturais, sobretudo os dos bens integrantes do património arquitectónico, servem outros interesses para além do interesse cultural, sejam os interesses do proprietário, público ou privado, sejam os interesses públicos a que estão afectos os bens integrantes dos diversos domínios públicos, sejam os interesses religiosos dos monumentos ou imóveis culturais afectos ao culto religioso. Quanto a estes últimos, *vide*, ponto 4. do Capítulo I da Parte II.

<sup>(117)</sup> ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 40 e segs. e ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Patrimonio Histórico. Destino Público y Valor Cultural*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 183 e segs.

Desde sempre, os recursos naturais foram utilizados para a sobrevivência do homem, criando-se a ideia de que esses bens seriam inesgotáveis e de fácil acesso. O aumento populacional ocorrido nos séculos XIX e XX, modificaram a forma de visualizar a sua utilização, consolidando-se uma ampliação conceptual de ecologia que, para além das questões puramente biológicas, passou a considerá-la em termos políticos, legais e socioeconómicos. O conceito de património natural adquire dimensões sociais que lhe imprimem uma perspectiva dinâmica, que fomenta a consciência do uso comum do meio e, principalmente, a responsabilidade colectiva. No final da década de sessenta do século passado, houve uma tomada de consciência do excesso de utilização dos bens naturais, com o propósito de possibilitar o crescimento económico, enquanto prioridade absoluta. Considerou-se que o modelo de desenvolvimento se encontrava superado e a necessidade de modificação incentivou, a partir de meados da década de oitenta e no início de noventa, a procura de alternativas que conservassem as condições do espaço e do meio ambiente.

A necessidade de uma protecção alargada do património natural, permite questionar se este será susceptível de se integrar na amplitude conceptual de património cultural, com subordinação ao respectivo regime jurídico. Ou seja, se há possibilidade ou não dessa amplitude englobar os bens ambientais enquanto bens culturais, para falarmos numa espécie de *ecologização* do património cultural o que, numa primeira interpretação, não parece acontecer na ordem jurídica portuguesa, pois, embora estejam conexonados, em diversos normativos, isso não é suficiente para afastar a autonomia que ambos comportam, a não ser que esses bens ambientais cumpram, efectivamente, uma função cultural.

A compreensão ampla e restrita do património cultural permite destacar conceitos que têm por denominador comum a rejeição de uma concepção alargada de património cultural, uma vez que fazem referência à cultura ou à civilização. O que assenta na distinção entre património cultural ou bens culturais e património natural ou bens naturais, embora ambos possam ser reconduzidos a uma concepção alargada de natureza e cultura, com expressão, designadamente na Convenção da UNESCO sobre a Protecção

do Património Mundial Cultural e Natural, nos seus artigos 1.º e 2.º, elencando neste último os bens naturais <sup>(118)</sup>.

Também em sede de direito comunitário, há uma compreensão unitária de ambos, nos termos limitados em que este domínio é atendível por parte da União Europeia.

Doutrinalmente, a concepção ampla de bem cultural seria suficientemente capaz para absorver os denominados bens naturais, o que encontrou apoio na posição tomada pela Comissão Franceschini <sup>(119)</sup>. Como vimos, a sua primeira declaração foi no sentido de se legislar com base num conceito amplo de património cultural, incluindo o património natural e considerando os bens ambientais ao lado dos bens históricos, artísticos e arqueológicos, ao afirmar que “appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà”.

Partindo de uma concepção visivelmente antropocêntrica, Giannini vem integrar o ambiente na categoria dos bens culturais <sup>(120)</sup>, afastando a autonomia dos bens naturais, uma vez que só a acção humana os incorpora no processo civilizacional, conferindo-lhes relevo enquanto objecto de intervenção, confirmando-se esta posição em alguma doutrina portuguesa, quando se fala de “uma categoria unitária de bem cultural, em que se inclui o ambiente, pois não pode haver identidade cultural, património cultural, sem preservação do ambiente em que este se incorpora e em que o homem se realiza historicamente” <sup>(121)</sup>,

---

<sup>(118)</sup> Considerados como património natural nas seguintes categorias de classificação: "Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico; as formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem o *habitat* de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação e os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, conservação ou beleza natural”.

O que sucedeu, por exemplo, com a inclusão, na respectiva Lista, das Montanhas Rochosas dos Estados Unidos como sítio natural.

<sup>(119)</sup> No seguimento das suas recomendações, uma das expressões da concepção unitária foi, em sede organizatória, com a criação, na década de setenta do século XX, do Ministério dos Bens Culturais e Ambientais pela Lei Orgânica n.º 5, de 29 de Janeiro de 1975, procedendo-se à unificação dos dois domínios naquele Ministério. No entanto, hoje assume a designação de Ministério dos Bens Culturais e das Actividades Culturais.

<sup>(120)</sup> GIANNINI, Massimo Severo, «Difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale», in: RTDP, 1971, p. 1122 e segs.

<sup>(121)</sup> ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacte Ambiental*, livraria Almedina, Coimbra, 1998, p. 56.

ou seja, a identidade cultural implica um contexto ambiental em que uma cultura historicamente se desenvolve.

Em algumas ordens jurídicas comparadas, está presente a referência unitária do património cultural e natural, como sucede no ordenamento jurídico italiano (<sup>122</sup>).

No entanto, torna-se complexa uma distinção vincada entre todas as vertentes suportadas pelo património, tal como sucedeu, a partir dos anos oitenta do século XX, no ordenamento francês, no qual se iniciou a abordagem dos conceitos de património cultural e natural colectivo. Se, anteriormente, se consideravam conceitos precisos e descritivos, hoje com uma concepção ampla e evolutiva do património, pode incluir-se não só a cultura mas também o solo e a paisagem. A globalidade da política do património diz respeito não só à protecção dos monumentos históricos e dos objectos culturais mas também à arquitectura, ao urbanismo e ao meio ambiente, porque a vivência humana está inserida, simultaneamente, num ambiente cultural construído e, claro, num ambiente natural. Tendencialmente, prevalece uma disciplina assente num entendimento amplo de património cultural como demonstra o *Code du Patrimoine*, contemplando quer os bens culturais quer os bens naturais e paisagísticos. Concepção que também é adoptada no ordenamento jurídico alemão, nas *Denkmalschutz Gesetze dos Länder*, estando estes incumbidos de atribuições e competências em sede de protecção dos bens culturais e naturais.

Atento o conceito amplo de ambiente descrito na CRP e a interpretação do núcleo normativo sobre o património cultural (<sup>123</sup>), evidencia-se um vínculo entre ambos (<sup>124</sup>), uma vez que o acesso e fruição dos bens culturais é inerente ao conceito de qualidade de vida. É possível constatar a íntima relação entre a protecção e a valorização do património cultural, a defesa do ambiente e a conservação da natureza, nos termos da

---

(<sup>122</sup>) Assim, o *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*.

Anteriormente, o Texto Único das Disposições Legislativas em Matéria de Bens Culturais e Ambientais de 1999. Vide MARINI, Francesco Saverio, *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 337 e segs. e JORIO, Saverio di, *Disciplina e Tutela dei Beni Culturali ed Ambientali*, Magioli, Rimini, 2001, p. 117 e segs.

(<sup>123</sup>) A Constituição da República Federativa do Brasil, aponta para um sentido amplo, quando no artigo 216.º refere que "constituem património cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial (...), nos quais se incluem: IV - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, *paisagístico*, artístico, arqueológico, paleontológico, *ecológico* e científico". (O itálico é nosso).

(<sup>124</sup>) Contudo, o artigo 165.º, n.º 1, alínea g), da CRP parece rejeitar uma conformação unitária, limitando a lei de bases imposta às bases do património cultural.

alínea e) do artigo 9.º, quando estabelece que a tarefa fundamental do Estado é “proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais (...)”, das alíneas c) e e) do n.º 2 do artigo 66.º ao afirmar que “para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos 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” e “promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitectónico e da protecção das zonas históricas”, permitindo a articulação da política do património com a política ambiental enquanto fins a prosseguir pelo Estado <sup>(125)</sup>.

Tradicionalmente, o ordenamento jurídico português de protecção do património cultural não contemplava a disciplina do património natural, como sucedia no Decreto n.º 20.985, no entanto, a compreensão evolutiva do conceito permitiu chegar às abordagens ambientais do património cultural, designadamente o despertar da consciencialização ambiental, a descoordenação urbanística, biofísica e paisagística. Uma ausência de conceitos operantes, traduzida numa insuficiência tipológica que abarcasse componentes integrantes do património natural, foi o que se verificou na Lei n.º 13/85, em desconformidade com os artigos 1.º e 2.º da Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural.

Parece-nos mais abrangente o conceito adoptado pela LPC que, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, enquadra o património cultural no conjunto dos bens que, sendo *testemunhos com valor de civilização ou de cultura portadores de interesse cultural relevante*, reclamam um regime especial de protecção e valorização, o que não impede as especificações constantes deste normativo. Esses bens integram igualmente os contextos dos bens culturais materiais e imateriais que, pelo seu valor de testemunho, possuam com estes uma relação interpretativa e informativa, atribuindo a devida relevância ao enquadramento ambiental e paisagístico, com a conexão entre o património cultural e o

---

<sup>(125)</sup> Tendo em conta a conexão entre ambos, *vide* CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Direito Público do Ambiente. Direito Constitucional e Administrativo», sumários das lições ao I Curso de Pós-Graduação em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, CEDOUA, Coimbra, 1995/1996, p. 30.

ambiente como espaço natural e cultural, enquanto realidades interligadas, quer ao nível conceptual, quer ao nível do seu regime jurídico e dos instrumentos normativos que os disciplinam, pois há não só que salvaguardar os bens culturais mas também que assegurar a permanência dos elementos naturais e paisagísticos <sup>(126)</sup> <sup>(127)</sup>. Comporta uma dimensão natural, dispoendo no n.º 2 do artigo 14.º que os seus princípios fundamentais e disposições são extensíveis, na medida do que for compatível com os respectivos regimes jurídicos, aos bens naturais, ambientais, paisagísticos ou paleontológicos e a alínea c) do artigo 70.º sob a epígrafe “componentes do regime de valorização” dos bens culturais, prescreve “a protecção e valorização da paisagem e a instituição de novas e adequadas formas de tutela dos bens culturais e naturais, designadamente os centros históricos, conjuntos urbanos e rurais, jardins históricos e sítios”. A protecção dos bens naturais humanizados surgem como condicionante cultural, contudo, nem todos os bens naturais são integrantes do património cultural, uma vez que só mereçam esse qualificativo quando incorporem uma referência à história da civilização <sup>(128)</sup>.

Quer o património cultural, quer o património natural constituem realidades vivas territorialmente situadas e a expressa consagração na Lei n.º 11/87, de 7 de Abril <sup>(129)</sup>, quer da disciplina do património natural quer da disciplina do património cultural, indicia que, em sede dos princípios gerais pelos quais se há-de pautar a política do património cultural, ou seja, no que concerne aos instrumentos e medidas a adoptar neste domínio, se iria no sentido de uma disciplina legal unitária. Reflecte em alguns dos seus normativos uma dimensão cultural, designadamente a compatibilização dos conceitos património cultural e património natural, começando por uma perspectiva de ambiente,

---

<sup>(126)</sup> *Senão que dizer se um dia as coisas naturais – fontes, bosques, vinhedos, campinas – forem absorvidos pela cidade e, diluídas, se encontrarem apenas em frases de sabor antigo? (...) Então a simples frase “havia aqui uma fonte” despertará emoção.* PAVESE, Cesare, *Ofício de Viver*. Apud FERREIRA, Jorge A. B., «Direito do Património Histórico-Cultural», sumários ao I Curso de Pós-Graduação em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, CEDOUA, Coimbra, 1995/1996, p. 3.

<sup>(127)</sup> Perante a importância do património natural que abarca certos bens naturais culturalmente valorados, FRANÇOISE DUBOST veio considerar um novo património, o vegetal, como *un étrange objet-temps, (...) puisqu’il est vivant, périssable, éphémère, reproductible, toutes caractéristiques à première vue bien éloignées de celles du monument bâti (...), le jardin comporte une si forte charge symbolique et qu’il est toujours un microcosme de l’univers, autant que l’expression du génie du lieu.* Participação subordinada ao título «Un nouveau patrimoine, le végétal», Théâtre National de Chaillot, Paris, Janeiro de 1997, in: *Patrimoine et Passions Identitaires, Actes des Entretiens du Patrimoine*, présidence de Jacques Le Goff, Éditions du Patrimoine, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1998, p. 175-176.

<sup>(128)</sup> BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, *ob. cit.*, p. 165.

<sup>(129)</sup> Lei de Bases do Ambiente, doravante designada por LBA.

simultaneamente ecocêntrica e antropocêntrica. Num primeiro momento, parece resultar uma aceção ampla de ambiente como um mundo *humanamente construído e conformado* (<sup>130</sup>), de acordo com o disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, abrangendo os componentes ambientais naturais e humanos, ao integrar “os factores culturais com efeito directo ou indirecto sobre a qualidade de vida do homem”. Compreende o conjunto dos recursos naturais renováveis e não renováveis e as acções humanas que têm a natureza como suporte ou enquadramento, isto é, abrange quer os bens naturais, quer os bens culturais, elencando ao lado da flora, da fauna, do ar, da água, realidades tais como o “património natural e construído” que é referido a título de componente ambiental humana, nos termos dos artigos 17.º e 20.º, assente numa política integrada do ambiente ao estabelecer a interligação entre as políticas de ordenamento do território, a conservação da natureza, a defesa da paisagem e do património natural e construído, como está presente no artigo 4.º, sob a epígrafe “objectivos e medidas” da política ambiental. Destaca-se, ainda, a alínea c) do n.º 1 do artigo 27.º e o artigo 29.º quanto à classificação e criação de áreas, sítios, conjuntos, paisagens protegidas e objectos classificados em função do seu valor estético, raridade, importância científica, cultural e social. Atento o tratamento diferenciado que a LBA lhes confere, a disciplina do património natural (<sup>131</sup>) é mais complexa e alargada que a relativa ao património cultural.

Numa concepção restrita, refere-se ao conjunto de recursos naturais, renováveis e não renováveis, e às suas interdependências, constituindo o núcleo duro do direito do ambiente, isto é, os normativos de protecção dos componentes ambientais naturais cuja existência depende, em última instância, de uma gestão racional do património natural, como decorre da alínea j) do artigo 3.º da LBA. Esta orientação está subjacente no n.º 2 do seu artigo 2.º que torna clara a política do ambiente, que “tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e

---

(<sup>130</sup>) CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Procedimento administrativo e defesa do ambiente», *in*: RLJ, n.º 3799, Coimbra, p. 290.

(<sup>131</sup>) No qual ainda se podia distinguir entre o património natural de tipo paisagístico e o património natural de tipo urbanístico, segundo as declarações XXXIX e segs. do Relatório da Comissão Franceschini, em cuja declaração XL se integram os centros históricos urbanos como subclasse do património natural urbanístico. No entanto, esta inserção é susceptível de ser posta em causa. *Vide* ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *I Beni Culturali ed Ambientali*, p. 91 e segs. e BASSOLS COMA, Martín, «Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros históricos», *in*: RDU, n.º 118, Maio-Junho, 1990, p. 13 e segs.

quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado”, coincidindo com uma filosofia ecocêntrica e uma tutela autónoma e directa <sup>(132)</sup>, independentemente da mediação imposta pela consideração de algum dano na esfera jurídica do ser humano ou do aproveitamento útil dos recursos naturais.

Particularizando, cabe ainda considerar a disciplina do património natural contida no Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade <sup>(133)</sup> <sup>(134)</sup>, que visa

---

<sup>(132)</sup> Enquanto *ultima ratio*, a tutela penal sugere, nos crimes de danos contra a natureza e de poluição previstos nos artigos 278.º, 279.º e 280.º do CP, o afastamento do ambiente da instrumentalização promovida por uma perspectiva antropocêntrica, uma vez que consagra uma protecção directa dos recursos naturais, em si mesmo considerados, ao lado dos preceitos que prevêm a sua protecção, quando punem condutas que atentando contra os recursos naturais, vêm causar dano ou destruir bens jurídicos autónomos, como a integridade física, a saúde e vida humanas.

Os crimes de dano contra a natureza e de poluição, previstos nos normativos *supra* identificados, foram alterados pela Lei n.º 56/2011, de 15 de Novembro, que também veio tipificar um novo crime de actividades perigosas para o ambiente, com o aditamento do artigo 279.º-A ao CP, transpondo a Directiva n.º 2008/99/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro e a Directiva n.º 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro.

Inovatoriamente, no crime de poluição com perigo comum, constante do artigo 280.º, acrescenta-se "Quem mediante conduta descrita nos n.ºs 1 e 2 do artigo 279.º criar perigo para (...) *monumentos culturais ou históricos*, é punido com pena de prisão (...)". O que sugere que o legislador penal procura tutelar conjuntamente os bens ambientais e os bens culturais referidos. Se bem que anteriormente se podiam integrar na categoria "bens patrimoniais alheios de valor elevado", agora dispõem da respectiva categorização. (O itálico é nosso).

No que concerne, especificamente, ao património cultural considera-se a previsão e sanção de determinados comportamentos atentatórios como crimes próprios ou como crimes qualificados face aos crimes comuns, agravados em função do desvalor que os correspondentes comportamentos implicam para o património cultural, como são os crimes de furto, roubo e dano, nos termos dos artigos 204.º, n.º 2, alínea d), 210.º, n.º 2, alínea b) e 213.º, n.º 1, alínea d) e n.º 2, alínea c) do CP. *Vide*, comentários de JOSÉ DE FARIA COSTA, CONCEIÇÃO FERREIRA DA CUNHA e COSTA ANDRADE, *in*: «Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial», Tomo II, dir. de Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p. 58, 76 e segs., 158 e segs. e 239 e segs. Também em sede de legislação penal avulsa, prevêm-se infracções criminais específicas, configuradas como crimes próprios do património cultural, como são os crimes de deslocamento, de exportação ilícita e de destruição de vestígios, previstos, respectivamente, nos artigos 101.º a 103.º da LPC, não abrangendo o património natural.

<sup>(133)</sup> Regime jurídico aprovado pelo DL n.º 142/2008, de 14 de Julho, no que concerne ao território do Continente.

Em sede de política regional, a Rede Regional de Áreas Protegidas da Região Autónoma dos Açores foi aprovada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2007/A, de 25 de Junho, entretanto, revogado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2012/A, de 2 de Abril, conforme dispõe a alínea i) do n.º 1 do seu artigo 168.º. Transpôs para o ordenamento regional a Directiva n.º 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens e a Directiva n.º 2009/147/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens.

Traz uma nova abordagem à conservação da natureza nos Açores. Sem desconsiderar a vertente territorial, a sua filosofia de base acrescenta a gestão das espécies independentemente do ponto do território onde ocorrem.

<sup>(134)</sup> Criou a Rede Fundamental de Conservação da Natureza, composta por áreas nucleares de conservação da natureza e da biodiversidade integradas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas e incluiu a Rede Nacional de Áreas Protegidas, constante do DL n.º 19/93, de 23 de Janeiro, por ele revogado, conforme a alínea h), do n.º 1 do artigo 53.º.

contribuir para assegurar a biodiversidade, através da conservação ou do restabelecimento dos *habitats* naturais e da flora e da fauna selvagens num estado de conservação favorável, da protecção, gestão e controlo das espécies selvagens e da regulamentação da sua exploração, que será um objectivo a prosseguir, tendo em conta as exigências ecológicas e culturais, entre outras. Neste sentido, veio classificar tipologicamente as áreas protegidas, nos termos do artigo 6.º (<sup>135</sup>), no qual se destaca a alínea e) referente à categoria de "monumento natural", definindo-o no artigo 20.º "como uma ocorrência natural, contendo um ou mais aspectos que, pela sua singularidade, raridade ou representatividade, em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e a manutenção da sua integridade", seguindo o mesmo espírito do regime anterior. Dispõe, pois, de conceitos idênticos aos da LPC no que concerne à valorização do património natural de acordo com critérios estéticos, científicos e culturais.

Apesar do alargamento conceptual de património cultural, o presente contexto leva-nos a pensar que os componentes ambientais estão sob a guarda do direito do ambiente e não sob a alçada do regime dos bens culturais. Embora, haja uma estreita ligação entre ambos, atento o conceito de ambiente adoptado pela ordem jurídica e constitua uma das componentes ambientais humanas, isso não conduz, na ordem jurídica portuguesa, a uma disciplina unitária dos patrimónios cultural e natural. Continua a existir uma relativa autonomização que se evidencia não só no conteúdo da LBA mas também da LPC, uma vez que a essência da disciplina jurídica do património cultural constitui um domínio relativamente especializado assente quer numa vertente estrutural ou organizacional, com um diferente suporte institucional de tutela (<sup>136</sup>), quer numa vertente funcional, na medida em que visa a protecção e valorização dos bens culturais.

---

(<sup>135</sup>) Que integra simultaneamente as componentes ambientais humanas e as componentes ambientais naturais.

(<sup>136</sup>) Hoje, está sob tutela da Direcção-Geral do Património Cultural e de outras entidades administrativas. *Vide*, ponto 2. do Capítulo I da Parte II.

Por seu turno, o património natural está sob tutela do MAMAOT. Destacam-se, ainda, organismos específicos para a protecção ambiental como o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I. P., cuja orgânica consta do DL n.º 135/2012, de 29 de Junho e a Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., cuja orgânica foi aprovada pelo DL n.º 56/2012, de 12 de Março.

## 2. A CONTEXTUALIZAÇÃO E TRANSVERSALIDADE JURÍDICA DO DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

O entendimento histórico e valorativo do sistema social contemporâneo importa o enquadramento jurídico da estrutura cultural com a interacção recíproca que se estabelece entre esta e a estrutura jurídica. A ordem cultural é uma dimensão assumida pela ordem jurídica e a jurisdicização do património cultural constitui uma das dimensões fundamentais do sistema social.

Há uma comunicabilidade de valores entre o direito e cultura, fornecendo este, entre outras, o enquadramento da realidade cultural. Existe, efectivamente, uma interdependência salvaguardada, nas posições adquiridas ou a adquirir, por um conjunto de normas, institutos e instrumentos jurídicos dirigidos à cultura, pretendendo assumir a materialidade específica dos fenómenos culturais, com uma regulamentação adequada.

A evolução cultural e as valorações culturais projectam-se na ordem jurídica e acentua-se a função valorativa do direito na qualificação da realidade cultural, revelando a interacção de incidência valorativa e instrumental que se realiza na norma jurídica com conteúdo cultural. A jurisdicização da cultura não espelha somente a sua evolução, nem reflecte passivamente o evoluir do processo cultural inerente à valoração jurídica, por isso, a norma jurídica assume-se como um factor dinâmico de direcção da actividade cultural, enquanto procura influenciar, condicionando ou consolidando, o comportamento dos agentes culturais e determina, em certa medida, a evolução do processo cultural. Os órgãos estatais servem-se das instituições jurídicas como instrumentos de acondicionamento ou de mudança das realidades culturais, mas o direito não é entendido como um servidor da cultura, na medida em que a norma jurídica também comporta certas exigências.

Nos instrumentos postos a funcionamento, o direito e a cultura conservam a sua autonomia, com uma lógica e linguagem próprias. O direito prossegue determinadas funções e mantém valores consubstanciados na prossecução da justiça material, embora condicionado pela situação política, ideológica, social e económica do sistema social.

O Direito e o Estado, desde o momento em que este acordou do seu sono letárgico, passaram a estar conexiões com as mudanças das estruturas sociais, dos valores e fins que lhe são imanentes. Com efeito, no Estado hodierno, sem se perder a sua matriz de prossecução da Justiça e da segurança jurídica (<sup>137</sup>), o direito é um instrumento de conformação social, que procura acomodar-se numa realidade em mudança, sacrificando, por vezes, caracteres essenciais do conceito tradicional de lei como a generalidade, abstracção e imperatividade, de que as leis programáticas e as leis medida são exemplos elucidativos. Esta instrumentalização da lei traduz uma evolução do sistema jurídico em geral (<sup>138</sup>), pois ela é, em grande medida, o produto de um *operari*, que procura uma ordem que não é completamente alcançada, uma vez que está vertida em quadros de valoração humana. Com efeito, se tradicionalmente eram tidas como inseparáveis do conceito de lei as características de generalidade, de abstracção e de imperatividade, agora encontram a norma jurídica na regulamentação de espaços mais reduzidos, diferenciados e flexíveis.

A caracterização das normas jurídicas de materialidade cultural terá, pois, de ser entendida de acordo com a evolução do sistema jurídico, tendo em conta que aquelas adquirem algumas especificidades, uma vez que estão directamente ligadas à prossecução dos fins culturais.

Orientado para a concretização de um domínio específico dos direitos sociais, o complexo normativo composto pelo direito da cultura vem considerar o direito do património cultural. Neste complexo encontramos vários segmentos para a realização de diversos direitos e liberdades fundamentais, como os direitos à educação, ao ensino, à criação cultural e artística, à investigação científica, à acção cultural do Estado em que se inclui, nomeadamente a defesa e valorização do património cultural, o direito ao funcionamento de serviços culturais como os museus, arquivos e bibliotecas.

---

(<sup>137</sup>) Enquanto fins do Direito, vide MACHADO, João Baptista, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 3.<sup>a</sup> reimpressão, livraria Almedina, Coimbra, 1989, p. 55-58 e LATORRE, Angel, *Introdução ao Direito*, 3.<sup>a</sup> reimpressão, tradução do Dr. Manuel de Alarcão, livraria Almedina, Coimbra, 1997, p. 46-64.

(<sup>138</sup>) Sobre a evolução conceptual de lei e a sua dimensão material. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, 6.<sup>a</sup> edição, livraria Almedina, Coimbra, 1998, p. 817 e segs. e VAZ, Manuel Afonso, *Lei e Reserva da Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, UCP, Porto, 1992, p. 75 e segs.

A cultura constitui um pressuposto do Estado de Direito democrático, com expressão na concretização da tarefa fundamental do Estado em sede de protecção e valorização do património cultural e corroborada pelo n.º 2 do artigo 3.º da LPC, no qual está presente o papel do património cultural como instrumento privilegiado de autodeterminação cultural tanto dos indivíduos como das nações e dos povos <sup>(139)</sup>. Contudo, a funcionalização democrática do Estado não subordina a cultura <sup>(140)</sup>, pois quer esta quer os bens culturais, continuam a sê-lo quando ao serviço de outras formas estaduais.

Com a evolução da concepção e dos modelos de Estado, preconizou-se a criação de novos ramos de direito, que se afastam quer de uma concepção liberal que privatizava o direito público quer de uma concepção de Estado Providência, demasiadamente intervencionista, que publicizava o direito privado. Assiste-se, então, a uma hibridização dos vários ramos do direito que surgem no âmbito do edifício jurídico e ao deslizar de uma fronteira entre o direito público e direito privado.

Constituindo, desde logo, um ramo de direito público, pois regula, em termos diversos dos que são próprios do direito privado, relações entre entes públicos ou entre entes públicos e sujeitos privados, singular ou colectivamente interessados, o direito do património cultural integra sobretudo normativos de direito internacional, de direito comunitário, de direito constitucional e administrativo, legislativo e regulamentar <sup>(141)</sup>. Enquanto ramo de direito administrativo especial <sup>(142)</sup> está ancorado na correspondente base constitucional, o que se verificará no recorte do ordenamento jurídico do património cultural.

O direito do património cultural apresenta-se, fundamentalmente, como um domínio do direito cultural, cujo objectivo assenta na preservação e valorização do património

---

<sup>(139)</sup> Sobre o papel de protecção do património cultural como instrumento de autodeterminação cultural, relevando o que essa protecção significa como condição de produção cultural e intelectual das nações e dos povos. SHORLEMER, Sabine von, «Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt», Duncker & Humblot, Berlin, 1992, p. 42 e segs. *Apud* NABAIS, José Casalta, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, p. 74.

<sup>(140)</sup> O ordenamento constitucional italiano não postula essa perspectiva de funcionalização. MARINI, Francesco Saverio, *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali*, p. 184 e segs.

<sup>(141)</sup> Embora, não esgotem os ramos de direito com os quais se conexas, para além de outros, também apela ao direito penal. Como vimos, *supra*, nota 132, ponto 1.2. do Capítulo I da Parte I.

<sup>(142)</sup> Para o direito administrativo da cultura, *vide* RAMOS, José Luís Bonifácio, «Direito Administrativo da Cultura», *in: Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume II, coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, livraria Almedina, Coimbra, 2009, p. 255 e segs.

cultural enquanto elemento vivificador da identidade cultural comum (<sup>143</sup>), que é partilhado pelas dimensões do direito cultural, com base na denominada *Constituição Cultural* (<sup>144</sup>), encontrando-se polarizado em torno do Estado enquanto garante de um conjunto de direitos e liberdades fundamentais de carácter cultural, que visa constitucionalmente a realização dos direitos culturais (<sup>145</sup>). A reciprocidade entre o direito do património cultural e o direito cultural alarga-se, na medida em que se promova eficazmente a conservação e valorização dos bens culturais, com o crescente nível educacional, cultural e científico e à medida que aumenta o nível de concretização daqueles direitos, elevam-se os níveis de fruição e criação cultural.

A consideração de algumas especificidades do direito do património cultural permite estabelecer fronteiras com outras disciplinas jurídicas afins, por isso, atendemos às suas conexões mais significativas com aqueles domínios do ordenamento jurídico-administrativo, com os quais, de algum modo, se encontra integrado e especialmente relacionado. O que não deixa de ser expressão do princípio fundamental da articulação da política cultural com as demais políticas sectoriais, conforme prescreve a alínea e) do n.º 2 do artigo 78.º da CRP e o regime jurídico constante da LPC que destaca no artigo 6.º um conjunto de princípios gerais que permitem interpretar os diversos normativos e aferir a validade da actuação estatal e demais entidades, entre os quais, o princípio da coordenação constante da alínea c) e corroborado pela alínea e) do artigo 13.º, pelo qual se deve pautar o direito do património cultural. Funciona como suporte para a integração da política do património cultural e propugna a sua compatibilização com as políticas que interferem ou que se lhe sobrepõem e que prosseguem conexos interesses públicos e privados, especialmente as políticas do ordenamento do território e do urbanismo, do ambiente, de educação, de apoio à criação cultural e do turismo. Especificamente, no mesmo sentido, o artigo 2.º da LQMP, sob a epígrafe “Princípios da política museológica” prescreve, na alínea d), o princípio da coordenação através de medidas

---

(<sup>143</sup>) A alínea c), do n.º 2 do artigo 78.º da CRP, reserva um papel importante para o Estado, afastando certas concepções que visam prosseguir uma política estatal de neutralismo cultural.

(<sup>144</sup>) CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2003, p. 349 e segs. e SILVA, Vasco Pereira da, *A Cultura a que tenho Direito. Direitos Fundamentais e Cultura*, livraria Almedina, Coimbra, 2007, p. 55 e segs.

(<sup>145</sup>) Assim, as dimensões liberal e social do Estado cultural são simultaneamente asseguradas. CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 361 e segs.

concertadas no âmbito da criação e qualificação de museus, em conexão com outras políticas culturais e com as políticas da educação, da ciência, do ordenamento do território, do ambiente e do turismo, articulando a sua aplicação, como dispõe o seu n.º 2, com os princípios basilares da política e do regime de protecção e valorização do património cultural previstos na LPC.

Apesar do ordenamento do património cultural dispor de relativa autonomia, esta coordenação não é posta em causa, sendo de afirmar que as políticas do património cultural, do ordenamento do território e do urbanismo, do ambiente, entre outras, estão interligadas na sua concepção e materialização.

## 2.1. O DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

I — Só percorrendo a evolução histórica, seria possível traçar o edifício jurídico denominado direito do património cultural <sup>(146)</sup> que se estende por diversos ramos do ordenamento jurídico e cujas normas jurídicas são conformadas por um conceito amplo de património cultural e pela sua validade e exequibilidade perante a questão da preservação dos valores inerentes aos bens culturais e a respectiva fruição comunitária.

---

<sup>(146)</sup> A abrangência da expressão património cultural justifica esta designação relativamente às designações descritivas das suas componentes mais significativas que tradicionalmente se entendia abarcarem todo o âmbito do direito do património cultural.

Prevalece sobre a designação de "direito do património histórico-cultural", com uma concepção restrita de património cultural, que se subsume ao património de natureza histórica com relevante interesse cultural.

Também não são de aplicar as designações descritivas de "direito do património histórico, arqueológico e artístico", constante do artigo 36.º do TFUE e de "direito do património histórico, cultural e artístico", com suporte no artigo 46.º da Constituição Espanhola. ALONSO IBÁÑEZ, Maria del Rosario, *El Patrimonio Histórico. Destino Público y Valor Cultural*, p. 47 e segs. e BASSOLS COMA, Martín, «El patrimonio histórico español: aspectos de su regimen jurídico», in: RAP, n.º 114, Setembro-Dezembro de 1987, p. 93 e segs.

A expressão direito do património cultural também prefere à de "direito do património histórico e artístico", que integrou o núcleo conceptual da legislação italiana. SANTORO-PASSARELLI, Francesco «I beni della cultura secondo la Costituzione», in: *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, volume III, Padova, 1973, p. 1421 e segs. e ROLLA, Giancarlo, «Bienes Culturales y Constitución», in: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Janeiro-Abril de 1989, p. 165 e segs.

Por seu turno, não é de utilizar a designação excessivamente ampla de "direito do património histórico e cultural", pois comportaria um objecto assente nas normas relativas a todo o património histórico, independentemente de ser ou não portador de interesse cultural relevante e nas normas respeitantes ao restante património cultural com valor cultural ou artístico. Contudo, nem todo o património histórico possui relevante interesse cultural, com a excepção do património arqueológico pois, com efeito, para integrarem o património cultural, têm de possuir um relevante valor cultural, designadamente artístico.

Generalizam-se valores e princípios de preservação e defesa do património cultural que dispõem de conteúdo jurídico, no entanto, não se pode identificar todos os actos normativos que executam a política cultural do Estado, como integrantes do *corpus* do direito do património cultural <sup>(147)</sup>.

Atendendo à conceptualidade e natureza jurídica do património cultural, podemos alcançar o objecto específico do respectivo direito e a sua relativa diversidade.

Mesmo optando por um conceito de património cultural que não abrange o património natural ou os bens naturais, a sua normação comporta uma complexidade que se relaciona quer com a diversidade dos bens culturais, quer com a comunidade titular responsável pela tutela pública do património cultural <sup>(148)</sup>, quer com o tipo de tutela dos bens culturais <sup>(149)</sup>.

A construção da sua disciplina jurídica permite-lhe uma substantividade própria, designadamente com o aparecimento de um *corpus* principiológico, constante do artigo 6.º da LPC, enquadrando, entre outros, o princípio da inventariação, da prevenção e inspecção, da equidade, da cooperação, que traduzem necessidades de conformação específica em função de questões como a necessidade de afastar comportamentos lesivos dos bens culturais e a irreversibilidade de alguns danos.

---

<sup>(147)</sup> Não se enquadra o complexo legal e regulamentar constituído pelas orgânicas de serviços e institutos públicos, pelos programas de acção, pelos métodos e decisões quanto aos objectivos normativizados, assim como a legislação relativa aos subsídios e aos programas de apoio estadual às actividades culturais.

<sup>(148)</sup> Por um lado, há bens culturais cuja tutela cabe à comunidade nacional, às regiões autónomas ou cuja tutela ou parte dela, cabe, especificamente às entidades municipais. Por outro lado, há bens culturais cuja tutela cabe à comunidade internacional ou à comunidade internacional regional como a União Europeia.

Actuando em consonância com os normativos do direito internacional e numa referência ao património cultural de valor internacional, a LPC veio corrigir a Lei n.º 13/85, cujo artigo 7.º, n.º 2 tinha fixado um sentido não inteiramente coincidente com o do ordenamento internacional, designadamente com o constante do artigo 8.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa, para os diversos tipos de bens imóveis objecto de classificação. Perante a supremacia da ordem internacional não é legítima uma pretensão que, pela própria natureza, apenas cabe à comunidade internacional e é ineficaz, na medida em que não produzia quaisquer efeitos, em relação às comunidades internacional e nacional.

<sup>(149)</sup> Há uma diversidade normativa de tutela dos bens culturais, isto é, normas que comportam uma tutela de carácter não sancionatório como as medidas de natureza cautelar, designadamente o embargo administrativo, o embargo judicial de obras em imóveis classificados ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, realizadas em desconformidade com a LPC.

Há normas que dispõem de uma tutela sancionatória, com medidas de carácter não cautelar, como o dever da reposição da situação anterior cumulativamente com a respectiva demolição pelos proprietários ou detentores do bem cultural, que tenham realizado obras em violação dos normativos competentes.

Relativamente às medidas de natureza sancionatória, para além da tutela penal e contra-ordenacional prescrita nos artigos 100.º a 110.º da LPC, refere-se a possibilidade de expropriação dos bens imóveis classificados ou em vias de classificação, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 50.º da LPC, bem como a apreensão e conseqüente perda dos achados que não tenham sido declarados à entidade competente, conforme dispõe o artigo 78.º e a alínea a), do n.º 1 do artigo 108.º da LPC.

Para o direito do património cultural e para os domínios conexados com os direitos sociais, designadamente o direito do urbanismo e os direitos ecológicos polarizados em torno do ambiente, são relevantes as denominadas políticas públicas socialmente activas <sup>(150)</sup>, como sucede com a política cultural, expressa normativa e doutrinalmente.

Os objectivos de protecção e valorização do património cultural dispõem de um espaço próprio no seio do ordenamento jurídico e convocam os instrumentos de vários ramos do direito, cabendo a primazia ao direito administrativo na disciplina jurídica do património cultural. Mesmo considerando que o direito do património cultural é dotado de uma certa legitimidade como disciplina jurídica, ainda assim recorre a alguns meios e instrumentos do direito administrativo clássico, com as devidas adaptações, para regular as intervenções que incidem sobre o património cultural.

O lento processo de afastamento de uma filosofia estatizante em matéria de património cultural permitiu a possibilidade de intervenção de diversas entidades privadas nas actividades de protecção, gestão e valorização do património cultural, como decorre da possibilidade de “contratualização do património cultural”, conferida pelo artigo 4.º da LPC que, para além dos mecanismos administrativos, vem implicar a necessidade de um conjunto de instrumentos privatísticos que conformem essas actuações.

O próprio conceito de sustentabilidade cultural requer uma compreensão jurídica susceptível de integrar diversos instrumentos para a gestão e valorização dos bens culturais, designadamente os contratos de concessão de serviços públicos culturais, como modo de intervenção estatal no domínio cultural, o contrato misto de economia concertada para a coordenação de diversas actividades de entidades juridicamente distintas, a celebração de convenções de desenvolvimento cultural capazes de articular e organizar as relações entre os poderes central, regional e local e a sociedade civil, as convenções com associações de utilizadores e fruidores do património cultural e outros equipamentos tutelados pela entidade estatal com o objectivo de fomentar a participação e criação cultural, a institucionalização de fundos financeiros de intervenção cultural.

Os objectivos propugnados pelo direito do património cultural conduzem à redefinição dos instrumentos de intervenção, de promoção e controlo, consolidando-se como um

---

<sup>(150)</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 408.

complexo normativo que visa não só assegurar a conservação e valorização dos bens culturais, mas também redefinir o conteúdo e o equilíbrio entre o direito de propriedade e a fruição dos bens culturais.

II — A formação recente do direito do património cultural é de molde a obstar à consideração da sua autonomia, quando pretenda afirmar-se com a mesma completude que as disciplinas jurídicas clássicas adquiriram numa sedimentação de séculos. Além disso, não é difícil recusar espaço autónomo a uma temática reconduzível, com as devidas adaptações, às normações jurídicas tradicionais.

Devido à amplitude do espaço em que se propõe actuar, compreende-se que o direito do património cultural não se afirme com o grau de autonomia e contornos fáceis, que é apanágio de outros ramos, no entanto, procura responder ao atavismo sedimentado que, por vezes, limitam o direito a um complexo de conceitos, técnicas e instrumentos afastados das exigências do devir social. O seu objectivo de estudo não é o de oferecer um conjunto de respostas definitivas às questões culturais, mas antes aprender de que forma o direito se pode coadunar com os fenómenos culturais.

Acresce que, a pretensão de autonomizar o seu objecto disciplinar comporta algo de difuso, uma vez que o direito do património cultural é uma área em desenvolvimento que vai questionar os antecedentes clássicos da repartição dos domínios jurídicos e situa-se, por definição, num espaço que vem entrelaçar o cultural e o jurídico.

Para conhecer a possibilidade de encontrar uma autonomia inerente ao direito do património cultural, há que procurar certos elementos caracterizadores. No que concerne ao elemento material, a questão reside na determinação de um conjunto coerente de normas que estabeleçam o objecto do direito do património cultural, conjunto esse que passa pelo fenómeno da juridicização do património cultural. O objecto abarcará o conjunto de actos, o processo organizado e o enquadramento jurídico cultural nos aspectos da protecção, valorização, fruição, criação e conhecimento. Se se reconhecer autonomia ao direito do património cultural a partir de um objecto próprio, esboça-se uma distinção referente ao âmbito do objecto disciplinar. Com um alargamento qualitativo do seu objecto, que não disciplina somente as intervenções do Estado na

cultura, tende-se a ultrapassar uma concepção de direito do património cultural na aceção restrita de direito público. Enquadra-se, pois, como o direito aplicável às intervenções do Estado e das demais entidades públicas na cultura, aos órgãos dessas intervenções e aos entes privados. Caracteriza-se pela natureza pública das suas normas e por uma conexão das técnicas do direito público e do direito privado na implementação normativa.

Não se pretende, no entanto, abarcar toda a regulamentação cultural, na medida em que uma concepção excessivamente alargada do direito do património cultural conduzirá à negação de autonomia, por dispersão do seu objecto, por isso, a partir das matérias que contempla, impõe-se a determinação de critérios que dotem de um mínimo de coerência e unidade o seu âmbito disciplinar.

Por seu turno, a realização do interesse cultural traduz a introdução de um elemento teleológico que confere coesão ao sistema de princípios e normativos do património cultural, referido a uma ordem jurídica histórico-concreta inserida num certo espaço cultural. A determinação de um elemento finalístico compreenderia, genericamente, as instituições jurídicas fundamentais da actividade cultural e, particularmente, os mecanismos específicos através dos quais os poderes públicos intervêm activamente na vida cultural e asseguram o respectivo funcionamento.

Na abordagem do direito do património cultural há uma complementaridade entre o direito e a cultura, por isso, no que concerne ao elemento metodológico, os seus normativos são dotados de características específicas, desenvolvendo-se na procura de técnicas adequadas à realização dos seus fins. Traduz um complexo de princípios e normas jurídicas que regem a actividade cultural entre entes públicos e entre estes e os sujeitos privados, em ordem a prosseguir o interesse cultural. Hoje, a materialização deste interesse passa, em grande medida, pela mediação de instâncias legitimadas que se identificam, na organização complexa da sociedade, com a Administração.

Apesar de tudo, neste momento, deve compreender-se que sem o suporte de outros ramos do direito seria tarefa difícil a edificação de um *corpus* teórico suficientemente capaz para responder à multiplicidade de questões que o património cultural comporta. A interdisciplinaridade e transversalidade em que assenta o direito do património cultural, permite-lhe ir buscar vários ramos do direito e a peculiaridade do seu objecto obriga à

abertura de percursos específicos e às adaptações que a sua protecção e valorização exigem do direito administrativo, em particular, no domínio da tutela preventiva. Todavia, não obstará a que, no futuro, possa ver a sua autonomização perante o complexo dos vários ramos de direito, determinada a partir das exigências específicas de protecção da integridade e valorização do património cultural.

## 2.2. O DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL E O DIREITO DO URBANISMO

O património cultural encontra-se com várias temáticas, entre as quais, a do planeamento territorial. Por isso, consideramos aqui a posição do direito do património cultural perante o direito do urbanismo enquanto direito administrativo especial e com o qual mais se relaciona.

Assistiu-se a um particular desenvolvimento do direito do urbanismo que, entendido *lato sensu*, trataria de questões relativas ao plano, aos solos e à construção, enquanto que em sentido restrito compreenderia o direito da construção, designadamente, as questões de segurança, estética, salubridade e habitabilidade <sup>(151)</sup>.

Não sendo nosso propósito explanar sobre uma aceção ampla ou restrita do direito do urbanismo, o que importa é discernir as diversas conexões que o direito do património cultural tem com ele <sup>(152)</sup>, desde logo, ao nível do planeamento territorial e quanto às exigências de salvaguarda do património cultural a ter em consideração.

Como expressão espacial das políticas económica, social, cultural e ecológica da sociedade, o ordenamento do território está disposto na Carta Europeia do Ordenamento do Território de 1983, como uma técnica administrativa e uma política concebida com uma determinada concepção directora, tendente à organização física do espaço e ao desenvolvimento equilibrado das regiões.

---

<sup>(151)</sup> CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, p. 51 e segs.; *As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo português*, livraria Almedina, Coimbra, 1993; *Manual de Direito do Urbanismo*, volume I, 4.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2008, p. 57 e segs. e *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo, (legislação básica)*, 8.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2008.

<sup>(152)</sup> No sentido da conexão do direito do património cultural com o direito do urbanismo. *Vide* GOMES, Carla Amado, «Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa», *in*: RFDUL, volume 42, n.º 1, 2001, p. 353 e segs.

O ordenamento do território não é desvalorizado pela ordem jurídica portuguesa mas pelo contrário é-lhe atribuída dignidade constitucional, considerando imperativo <sup>(153)</sup> "um correcto ordenamento do território" como uma das tarefas fundamentais do Estado nos termos da alínea d) do artigo 9.º da CRP, complementado pela alínea b) do n.º 2 do artigo 66.º, ao estipular que lhe incumbe "ordenar e promover o ordenamento do território (...)".

Por seu turno, a União Europeia prossegue objectivos de construção de um modelo coerente de coordenação de políticas e acções incidentes sobre o território, no qual se articulam dimensões sectoriais, económicas, urbanísticas e ambientais, subordinadas ao cumprimento de objectivos estratégicos, o que obrigou, por parte do Estado português, a uma adaptação do sentido da planificação para a prossecução desses objectivos, como se exemplifica com o PNPOT <sup>(154)</sup>.

Ao nível nacional, propugnou-se uma revisão dos instrumentos de gestão territorial, uma vez que o modelo tradicional de ordenamento do território assente em planos de ordenamento para regular as diversas intervenções humanas no território, a denominada *planificação vinculística em cascata* <sup>(155)</sup>, não se compaginava com as exigências do princípio de sustentabilidade com suporte em conceitos como a avaliação estratégica, a programação ou a *multilevel governance* do território <sup>(156)</sup>. Neste modelo, o *plano* seria ultrapassado pelo projecto, pela *programação estratégica* e o *pré-ordenamento do território*, por um sistema em rede de coesão no desenvolvimento, orientado para um *programa de âmbito super-estadual* <sup>(157)</sup>.

Perante o actual modelo de desenvolvimento social, a doutrina italiana veio entender como mais adequada uma opção assente no denominado urbanismo "pós-vinculístico"

---

<sup>(153)</sup> O sistema legal que conformou este imperativo constitucional preconizou a introdução e execução dos planos de ordenamento, com assento, inicialmente, nos planos regionais, municipais, da orla costeira e das áreas protegidas.

<sup>(154)</sup> Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, em desenvolvimento do artigo 9.º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo que, na alínea a) do seu n.º 1, veio defini-lo como um instrumento de desenvolvimento territorial cujas directrizes e orientações fundamentais traduzem um modelo de organização espacial que estabelece as opções e as directrizes relativas à salvaguarda e valorização das áreas de interesse nacional, que terá em conta o sistema urbano, as redes, as infra-estruturas e os equipamentos de interesse nacional, bem como as áreas de interesse nacional em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 28.º.

<sup>(155)</sup> SILVA, Suzana Tavares da, «O novo direito do urbanismo: o despontar do "urbanismo pós-vinculístico" no domínio da reabilitação urbana», in: *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 1, CEDIPRE, FDUC, Maio de 2009, p. 113.

<sup>(156)</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>(157)</sup> *Ibidem*, p. 113.

com um conjunto de esquemas destinados a estimular a participação dos proprietários no desenho territorial, procurando coincidir com formas de utilidade pública a prossecução de interesses individuais <sup>(158)</sup>. Deste modo, procurando afastar-se de uma concepção unicamente publicista, o direito do urbanismo assentaria em programas estratégicos integrados, com uma responsabilidade não só pública mas também privada na promoção de políticas sectoriais.

A amplitude das incumbências do Estado, numa interligação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais, desencadeia a articulação das políticas públicas nas quais a ponderação e harmonização de objectivos diversificados é essencial.

Nas importantes relações que o direito do património cultural estabelece com o direito do urbanismo, mostra-se que os instrumentos deste são importantes na prossecução da política de protecção e valorização do património cultural, inserindo a salvaguarda e valorização dos bens culturais imóveis nos objectivos da planificação urbanística <sup>(159)</sup>. Por isso, a subordinação do património cultural ao regime de tutela cultural não prejudica a aplicação paralela, em relação aos mesmos bens, de outros mecanismos jurídico-administrativos que produzem formas análogas de controlo e de limitação do uso dos bens inspiradas por outros interesses públicos. As exigências de conservação e defesa dos bens culturais estão patentes num complexo de disposições de direito do urbanismo, que vão no sentido da prevalência dos interesses culturais estabelecidos nos vínculos impostos pelo direito do património cultural sobre os interesses urbanísticos <sup>(160)</sup> <sup>(161)</sup>.

---

<sup>(158)</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>(159)</sup> O que significa que esse interesse não é tutelado apenas ao nível dos actos de controlo da Administração de acções de ocupação, uso e transformação do solo, traduzidos na realização de operações de loteamento urbano ou de obras de urbanização.

<sup>(160)</sup> No entanto, alguma doutrina italiana considera que os interesses urbanísticos não constituem um fim em si mesmo, mas um instrumento de concretização da disciplina territorial, na qual se compreendem os valores ou bens culturais, pelo que não haverá uma verdadeira divergência entre ambos uma vez que os interesses urbanísticos estão ao serviço dos interesses culturais. RENDE, Alfonso, *Gli Edifici Privati di Interesse Culturale. La Normativa di Tutela*, p. 108.

<sup>(161)</sup> Dispondo o património cultural e a paisagem de uma garantia semelhante no texto do artigo 9.º da Constituição Italiana, mesmo em relação às obras públicas, é reconhecido ao primeiro um mesmo nível substancial de protecção.

Relativamente ao ordenamento territorial, os usos e os destinos da propriedade fundiária, são regidos e controlados pelo planeamento urbanístico. A função urbanística tem em conta as exigências do património cultural, com uma obrigação legal das entidades italianas responsáveis pelo planeamento territorial definirem ordenamentos que respeitem os valores culturais, ambientais e paisagísticos. Estes objectivos estão incluídos entre os de primeira importância relativamente aos quais a região é autorizada a modificar por sua iniciativa o plano adoptado pelo município.

Há uma ampla dimensão de salvaguarda que se prende com o urbanismo <sup>(162)</sup> e mais especificamente com incidência directa no ordenamento do território, fiscalizando e incentivando a este nível o destino dos bens culturais imóveis. Daí que, com este objectivo, a LPC tenha consagrado no artigo 53.º, os denominados planos de pormenor de salvaguarda ou, em alternativa, os planos integrados para as áreas a proteger, cujo conteúdo deve estabelecer, segundo o seu n.º 3, a ocupação e usos prioritários, as áreas a reabilitar, os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais, as normas específicas para a protecção do património arqueológico, as linhas estratégicas de intervenção, nos planos económico, social e de requalificação urbana e paisagística.

O conteúdo destes planos mostra o alargamento do núcleo restrito de imóvel e a respectiva zona de protecção <sup>(163)</sup>, acentuando-se a necessidade da definição do

---

A protecção cultural atribuída à função urbanística não exclui divergências de avaliação, em ordem às exigências de protecção, entre os instrumentos territoriais e as medidas adoptadas pela autoridade estatal responsável pela gestão do património cultural, permitidas pelo estatuto de autonomia entre as regiões e os municípios italianos.

Atribui-se, em particular, ao plano municipal a tarefa de garantir a conservação dos aglomerados urbanos que constituem centros históricos. A aplicação simultânea, à mesma situação, dos regimes urbanístico e de tutela cultural pode implicar que a construção de uma obra ou a utilização destinada a um bem imóvel estejam em conformidade com o plano regulador, mas contrariem as determinações de tutela cultural que dará lugar a situações de interferência da tutela dos bens culturais na função urbanística, na medida em que algumas previsões do plano regulador podem revelar-se inexecutáveis devido à obrigatoriedade de cumprimento das determinações estipuladas para efeitos daquela tutela.

A jurisprudência administrativa italiana pronunciou-se no sentido de que devem ser consideradas ilegítimas as previsões de instrumentos urbanísticos absolutamente inconciliáveis com as medidas de tutela cultural vigentes.

<sup>(162)</sup> Designadamente pelo direito da construção quando se trate de património imóvel ou património arquitectónico classificado ou em vias de classificação, o que encontra justificação nos artigos 40.º, 42.º, 43.º, 45.º a 54.º, 75.º, n.º 7 e 79.º da LPC.

Assim, também o Regulamento Geral das Edificações Urbanas de 1951, constante do DL n.º 38.382, de 7 de Agosto, com as respectivas alterações, que no regime de licenciamento das edificações, relevou a necessidade de protecção do património cultural e que se devia defender o património não classificado ou ainda não classificado. As disposições destinadas a proteger os monumentos nacionais e os imóveis de interesse público, limitam o poder dos Municípios que não podem autorizar nas zonas de protecção dos monumentos nacionais ou dos imóveis de interesse público, devidamente classificados, qualquer obra de construção ou de alteração das edificações existentes, sem prévio parecer da entidade que os tiver classificado. Aplicava-se, igualmente, às construções ou alterações de elementos classificados como valores concelhios ao abrigo da Lei n.º 2032.

<sup>(163)</sup> Historicamente, instituídas pelo Decreto n.º 21.875, de 18 de Novembro para os edifícios públicos de reconhecido valor arquitectónico estivessem ou não classificados, autorizando o Ministério das Obras Públicas e Comunicações a estabelecê-las. Embora sem a designação de zonas de protecção, já estavam contempladas no artigo 26.º do Decreto n.º 20.985.

Nos termos do Decreto n.º 21.875 foram também criadas as zonas de protecção dos edifícios públicos não classificados como monumento nacional, zonas estas posteriormente delimitadas e fixadas pelo Ministério das Obras Públicas e Comunicações, sob proposta da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, conforme dispunha o Decreto n.º 34.933, de 11 de Outubro de 1945. *Vide* LOBO, Manuel da Costa, «Zonas de protecção aos monumentos», in: *Conferência no Museu Nacional Machado de Castro*, Coimbra, 1981.

enquadramento do imóvel mais vasta do que a zona de protecção, incluindo todos os componentes construídos e naturais que dão sentido ao bem cultural, encontrando expressão a ideia de conservação integrada.

A política de ordenamento do território e de urbanismo encontra suporte num sistema de gestão territorial instituído pela LBOTU e pelo RJGT (<sup>164</sup>) e organizado num quadro de interacção coordenada, nos âmbitos nacional, regional e municipal. Os normativos da LBOTU fazem diversas referências ao património cultural, constituindo, nos termos da alínea d) do artigo 3.º, um fim da política de ordenamento do território e de urbanismo assegurar a defesa e valorização do património cultural e natural e, entre os seus objectivos, inclui a reabilitação e revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificado, nos termos da alínea g) do n.º 1 do artigo 6.º.

Entre a LBOTU e o RJGT (<sup>165</sup>) no qual o sistema de gestão territorial é composto por uma rede complexa de planos, existe "um compromisso recíproco de compatibilização das respectivas opções", conforme o n.º 1 do seu artigo 23.º, que evidencia a assunção de que o património cultural é considerado um bem colectivo e um recurso territorial e, como tal, também sujeito a um planeamento e a uma valoração (<sup>166</sup>), sendo assim no

---

Iniciou-se pela classificação exigente de imóveis com um valor cultural relevante e notáveis no quadro urbano, contudo, os monumentos nacionais e outros imóveis classificados necessitavam de um enquadramento envolvente que os dignificasse, aquele que viria a ser designado por zona de protecção. A dificuldade e morosidade de definir criteriosamente as zonas de protecção e a inventariação exaustiva dos imóveis classificados, levou à adopção de normas com um carácter de emergência, como sucedeu no caso da zona de protecção de 50 metros, a partir do limite exterior dos imóveis classificados, como área mínima protegida. Porém, foram estudadas algumas zonas de protecção, alargando a zona automática de protecção de 50 metros.

Hoje, encontram a sua regulação enquanto servidões administrativas no artigo 43.º da LPC, beneficiando os bens imóveis classificados ou em vias de classificação de uma zona geral de protecção e dispondo ainda de uma zona especial de protecção a fixar.

As zonas de protecção estão determinadas e tipologicamente divididas em zona geral de protecção, zona especial de protecção provisória e zona especial de protecção, conforme prescrevem os artigos 36.º a 38.º e 41.º do DL n.º 309/2009, de 23 de Outubro.

Enquanto instrumento jurídico, as denominadas áreas protegidas foram contempladas pelo Estado francês na Lei Malraux, datada de 1962. E também na Lei de 1983, sobre as Zonas de Protecção do Património Arquitectónico e Urbano, as ZPPAU, designadas por Zonas de Protecção do Património Arquitectural, Urbano e das Paisagens.

(<sup>164</sup>) Os planos estão estruturados e disciplinados ao nível nacional, regional e municipal na Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo - Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, alterada por diversos diplomas. E também no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - DL n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo DL n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro, que republicou o seu regime.

(<sup>165</sup>) Destaca-se a remissão feita para a LPC pelo n.º 7 do artigo 91.º-A do RJGT, que foi aditado pelo DL n.º 316/2007, de 19 de Setembro, em consequência daquela.

(<sup>166</sup>) O RJGT prescreve que os instrumentos de gestão territorial devem, nos termos dos artigos 4.º, 10.º e 15.º, n.º 1, explicitar os fundamentos técnicos das respectivas previsões, indicações e determinações com

quadro de um sistema de gestão territorial, objecto de ponderação conjunta com outros interesses públicos e privados.

As políticas e acções de salvaguarda e valorização do património cultural revelam-se complexas, não só pela amplitude que o conceito de património cultural adquiriu na contemporaneidade, como pelas questões que se colocam, em particular, ao tecido urbano. A sua salvaguarda implica não só um complexo de elementos que passam pelo reconhecimento de que o património é identidade cultural e memória mas também é um modo de contribuir para melhorar o ordenamento do território e o desenvolvimento económico e social, integrado nas políticas públicas de expressão territorial numa equilibrada ponderação de interesses públicos e privados.

Reconhece-se que uma perspectiva histórica ou funcional das questões que se prendem com a salvaguarda do património cultural é insuficiente para absorver os diversos factores que devem intervir neste processo, uma vez que "a conservação do património cultural deve constituir uma parte integrante dos processos de planeamento económico e gestão das comunidades, pois pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, qualitativo, económico e social dessas comunidades", tal como refere a Carta de Cracóvia sobre os Princípios para a Conservação e o Restauro do Património Construído <sup>(167)</sup>, de 2000.

A salvaguarda e valorização do património cultural é também um dos objectivos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável <sup>(168)</sup>, na prossecução do aproveitamento do potencial científico e cultural como suportes de coesão, qualificação e competitividade dos cidadãos.

---

base no conhecimento do património arquitectónico e arqueológico, identificar como recurso territorial o património arquitectónico e arqueológico, identificar 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 e por fim, devem estabelecer as medidas indispensáveis à protecção e valorização do património, acautelando o uso dos espaços envolventes.

A preocupação com a protecção dos bens culturais também está presente no n.º 2 do artigo 15.º do RJIGT, na obrigação de promover a respectiva ponderação nos instrumentos de gestão territorial, designadamente o PNOPT, os planos regionais e intermunicipais de ordenamento do território e os planos sectoriais relevantes.

<sup>(167)</sup> Adoptada em 26 de Outubro de 2000, como resultado da Conferência Internacional sobre Conservação.

<sup>(168)</sup> Com suporte na Estratégia de Lisboa, definida pelo Conselho Europeu.

O procedimento para a sua elaboração foi definido pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 112/2005, de 30 de Junho, enquanto que a Resolução de Conselho de Ministros n.º 109/2007, de 20 de Agosto estabeleceu o Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

No domínio da salvaguarda do património cultural a realizar pelo sistema de gestão territorial, salienta-se a importância dos instrumentos de planeamento <sup>(169)</sup>. Segundo Suzana Tavares da Silva, *aos instrumentos de desenvolvimento territorial cabe orientar a evolução urbanística segundo directrizes que privilegiem a consolidação e a revitalização de zonas sensíveis no domínio do património cultural, orientações que são posteriormente repercutidas nos instrumentos de planeamento* <sup>(170)</sup>. (...) *os instrumentos de gestão territorial assumem, simultaneamente, um papel activo de promoção do desenvolvimento territorial e da edificação, o qual toma em consideração as necessidades de valorização do património cultural, maxime do edificado, e um papel passivo de fixação de parâmetros que protegem e salvaguardam os bens existentes no terreno* <sup>(171)</sup>.

Essa necessidade de salvaguarda constitui um dos objectivos estratégicos do PNPOT, quando fala em "proteger e valorizar as paisagens e o património cultural", reconhecendo que "a protecção, a recuperação e a valorização das paisagens e do património cultural constituem vectores prioritários do ordenamento e da qualificação do território e factores de melhoria da qualidade de vida". No Programa de Acção <sup>(172)</sup> estabeleceu como prioridade a promoção da inventariação, da classificação e do registo patrimonial dos bens culturais, promovendo a sua articulação com os instrumentos de gestão territorial.

Por seu turno, os planos regionais de ordenamento do território definem uma estratégia de desenvolvimento regional, com o estabelecimento da conexão entre as opções preconizadas a nível nacional e o nível municipal de intervenção. Constituem o quadro de referência para a elaboração, sobretudo, de planos municipais de ordenamento do território, nos termos do artigo 51.º do RJIGT, traduzindo os objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados nesse plano, com um papel relevante na definição de estratégias para o património.

No âmbito municipal assumem especial relevo os planos municipais, configurados como instrumentos que cumprem um conjunto de funções, entre as quais, a inventariação

---

<sup>(169)</sup> Elencados no n.º 1 do artigo 9.º da LBPOTU.

<sup>(170)</sup> SILVA, Suzana Tavares da, «Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural: Dificuldades na Articulação dos Regimes Jurídicos», *in*: Separata do BFDUC, volume 82, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 352.

<sup>(171)</sup> *Ibidem*, p. 352-353.

<sup>(172)</sup> Anexo à Lei n.º 58/07, de 4 de Setembro.

da realidade existente, na medida em que se deve conhecer a situação geográfica e geológica, sociológica, económica e social, bem como a ocupação urbana existente, sendo a sua função principal, o carácter conformador do território e do direito de propriedade do solo.

No Estado português verificou-se uma tendência para a crescente aprovação de planos que integram operações de reabilitação ou de recuperação do património edificado.

O planeamento de salvaguarda assume-se como forma de relevar a articulação necessária entre as políticas de planeamento urbanístico e de ordenamento do território e as políticas de salvaguarda do património arquitectónico e urbano <sup>(173)</sup>.

Os instrumentos de gestão territorial constituindo instrumentos de valorização dos bens culturais, como refere a alínea b) do artigo 71.º da LPC, tornam-se importantes no âmbito da promoção, gestão e valorização do património cultural edificado, *constituindo, nesta medida, uma via apta para a execução de uma política territorial de redistribuição de recursos económico-culturais decorrentes das externalidades positivas e negativas geradas pelos bens culturais imóveis. Trata-se (...) de promover a elaboração de planos urbanísticos amigos do património cultural imóvel* <sup>(174)</sup>. Demonstrativo é o regime actual da reabilitação urbana que, nas palavras do legislador, adopta "um regime de enquadramento normativo *ao nível programático, procedimental e de execução*", no sentido de alcançar "soluções coerentes de intervenção ao nível funcional, económico, social, cultural e ambiental nas áreas a reabilitar", partindo da definição prévia dos objectivos a alcançar e dos princípios a respeitar, os quais traduzem os parâmetros e limites de intervenção.

Estabelece-se uma conexão entre reabilitação urbana e o direito do património cultural que resulta de uma compreensão ampla do património cultural, que abrange não só os bens individualmente considerados mas também o contexto envolvente, pelo que deve haver um reconhecimento prévio desses bens intrínsecamente ligados ao seu território, <sup>(175)</sup> para que as decisões sejam operacionais.

---

<sup>(173)</sup> GONÇALVES, Adelino, «Áreas Urbanas para (re) habilitar. As relações entre cidade e património», in: *O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, FDUC, 2010, p. 82.

<sup>(174)</sup> SILVA, Suzana Tavares da, «Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural: Dificuldades na Articulação dos Regimes Jurídicos», p. 352.

<sup>(175)</sup> O artigo 2.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa já alertava para a importância da constituição de um registo ou inventário completo do património arquitectónico e

A reabilitação urbana *encerra duas componentes no âmbito de uma mesma finalidade: uma componente urbanística e uma componente de valorização do património cultural. (...) visa a requalificação das cidades (...). Para tanto deve resolver o problema do parque habitacional dessas zonas, seja porque o mesmo está degradado e é necessário "reconstruí-lo", ou pelo menos renová-lo, seja porque o mesmo é constituído por um importante conjunto de monumentos e outros imóveis classificados, consubstanciando um importante testemunho de civilização que é necessário preservar e valorizar, seja ainda porque reúne estes dois tipos de problemas* <sup>(176)</sup>. É neste sentido que se procura enquadrar o conceito de reabilitação urbana que envolve diversas dimensões das políticas urbanística e do património cultural, como sucede em outros países europeus, designadamente no Estado francês com o instrumento de reabilitação designado por *Plan Permanent de Sauvegarde et Mise en Valeur*.

Procurando ultrapassar as questões suscitadas pelo desenvolvimento das zonas urbanas, optou-se pela criação do regime jurídico da reabilitação urbana <sup>(177)</sup> que teve, inicialmente, um conceito de reabilitação urbana muito dependente da recuperação do património edificado e, conseqüentemente, do direito urbanístico. No sentido de o afastar, o actual regime jurídico da reabilitação urbana <sup>(178)</sup>, apelando a diversas políticas, preconizou uma concepção mais aproximada da requalificação <sup>(179)</sup> e veio regulamentar o instrumento de gestão territorial designado por plano de pormenor de reabilitação urbana.

No sentido de evitar que se suscitasse algumas divergências no que concerne à articulação entre o RJRU e a LPC, foi simultaneamente publicado o DL n.º 309/2009, de 23 de Outubro que disciplina os procedimentos de classificação dos bens imóveis de interesse cultural, o regime jurídico das zonas de protecção e do plano de pormenor de

---

monumental urbano e o respectivo estado de conservação, na medida em que podia constituir também uma base de apoio para este tipo de operações que agora se aborda.

<sup>(176)</sup> SILVA, Suzana Tavares da, «Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural: Dificuldades na Articulação dos Regimes Jurídicos», p. 356.

<sup>(177)</sup> O DL n.º 104/2004, de 7 de Maio, prescreveu uma disciplina excepcional de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística. As operações de reabilitação urbana poderiam ser realizadas directamente quer pelos municípios quer pelas SRU por eles criadas.

<sup>(178)</sup> DL n.º 307/2009, de 23 de Outubro.

<sup>(179)</sup> Hoje, a reabilitação urbana consiste, nos termos da alínea j) do artigo 2.º do RJRU, numa "forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição de edifícios".

salvaguarda (<sup>180</sup>). A articulação entre o PPRU e os planos de pormenor de salvaguarda (<sup>181</sup>) está particularmente regulada no RJRU, tendo o PPRU um âmbito e intervenção mais alargados que o plano de pormenor de salvaguarda, prevalecendo sobre este, embora incorpore os seus objectivos e respectivo conteúdo, envolvendo a participação das administrações competentes (<sup>182</sup>).

O PPRU visa estabelecer uma estratégia integrada de actuação urbanística, articulando a definição das regras de uso e ocupação do solo com a remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços públicos e com a reabilitação dos edifícios, numa abordagem integrada de valorização do tecido urbano e revitalização económica, social e cultural da área de intervenção. Deste modo, uma intervenção de reabilitação urbana não se deve limitar a um conjunto tipificado de actuações mas deve emanar do conjunto de valores específicos, que se mostram depois de um estudo da área de intervenção e da sua conexão com a espacialidade urbana.

A obrigação dos municípios estabelecerem um plano de pormenor de salvaguarda sempre que monumentos, conjuntos ou sítios sejam classificados como património cultural ou estejam em vias de classificação, é determinada pelo DL n.º 309/2009. O objecto e âmbito territorial deste plano está prescrito nos artigos 64.º e 65.º, referindo que "podem abranger solo rural ou urbano correspondente à totalidade ou parte de um bem imóvel classificado e a respectiva zona de protecção" e "estabelecem 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 sua área de intervenção,

---

(<sup>180</sup>) O artigo 53.º da LPC foi desenvolvido nos artigos 63.º a 70.º do DL n.º 309/2009.

Decorrentes da classificação de um bem como monumento, conjunto ou sítio, surgem as obrigações de planeamento urbanístico, constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º da LPC. Por um lado, o acto que decreta a classificação de monumentos, conjuntos ou sítios, ou que estejam em vias de classificação, obriga o município, em parceria com os serviços da administração central ou regional autónoma responsáveis pelo património cultural, ao estabelecimento de um plano sectorial, o plano de pormenor de salvaguarda para a área a proteger. Por outro lado, a Administração do património cultural competente pode determinar a elaboração de um plano integrado, salvaguardando a existência de qualquer instrumento de gestão territorial já executável, reconduzindo-o a instrumento de política sectorial nos domínios a que diz respeito e levando à assunção de competências de planeamento urbanístico pela administração do património cultural.

(<sup>181</sup>) Esta articulação é importante no âmbito do PPRU uma vez que há uma maior responsabilização das entidades que se pronunciam em razão da localização ou de tutela de servidões e restrições de utilidade pública, conforme o n.º 2 do artigo 27.º do RJRU.

(<sup>182</sup>) Conforme os artigos 28.º do RJRU e 70.º do DL n.º 309/2009.

Nesta situação específica, o PPRU com a sua vocação integradora, estratégica e urbanística, será elaborado em regime de colaboração entre as entidades da administração pública com competência no domínio da salvaguarda do património cultural e o município.

desenvolvendo as restrições e os efeitos estabelecidos pela classificação do bem imóvel e pela zona especial de protecção".

Por seu turno, os artigos 21.º e 70.º do RJRU prevêm uma articulação específica que assume relevância no contexto do planeamento territorial, com a possibilidade de dispensar a elaboração do plano de pormenor de salvaguarda do património cultural sempre que a área de intervenção do PPRU contenha ou coincida com o património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, e respectivas zonas de protecção, que determine, nos termos da LPC, a elaboração de um plano de pormenor de salvaguarda. Cabe ao PPRU a prossecução dos seus objectivos e fins de protecção, sem prejuízo de, na parte que respeita ao património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação e respectivas zonas de protecção, cumprir ainda o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 53.º da LPC <sup>(183)</sup>. O PPRU vem prosseguir os objectivos e fins do plano de pormenor de salvaguarda, contendo para essa área também o correspondente conteúdo <sup>(184)</sup>.

O PPRU que contemple a salvaguarda do património classificado ou em vias de classificação deve incluir normas específicas, nos termos do disposto no artigo 53.º da LPC e do artigo 66.º do DL n.º 309/2009, identificando, designadamente os princípios de salvaguarda destes bens bem como o tipo de ocupação, os usos prioritários, os critérios de intervenção nos elementos construídos e naturais, as normas específicas para a protecção do património arqueológico existente.

Um dos meios para a protecção e valorização do património cultural, pode ser, efectivamente, a reabilitação urbana que deverá ser entendida como um modo profícuo para a promoção da sustentabilidade cultural, ambiental, social e económica, o que decorre do princípio da sustentabilidade social e económica que se alicerça na preservação do património cultural e também nas actuações sociais que com ele estão conexas. A prossecução da sustentabilidade cultural dos espaços urbanos também encontra expressão ao nível internacional, como se retira da Convenção Quadro relativa

---

<sup>(183)</sup> Esses planos dependem de parecer obrigatório e vinculativo do DBC, ouvida a direcção regional de cultura territorialmente competente.

<sup>(184)</sup> Deste modo, evita-se a duplicação de planos e a estratégia relativa à salvaguarda do património classificado é integrada na estratégia de reabilitação urbana.

ao Valor do Património Cultural para a Sociedade, ao referir que para tornar o património sustentável é necessário, entre outras medidas, promover o respeito pela sua integridade.

Nesta sede, torna-se particularmente relevante a questão da valorização da arquitectura popular e a recuperação da cidade histórica e dos centros urbanos antigos, como um dos aspectos mais importantes na implementação dos instrumentos de protecção e valorização do património cultural e uma realidade que permite articular as várias dimensões em sede de restauração imobiliária e sustentabilidade cultural dos edifícios <sup>(185)</sup>, manifestando-se neste sentido, Garcia de Enterría ao afirmar que *el tema del ambiente urbano, el tema de la recuperación de la ciudad histórica (...), es un tema de plena actualidad, no sólo entre urbanistas (...), también, y especialmente para el hombre común (...). El tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios, intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos e reequiparlos. Este es un tema típico de patrimonio cultural y, además un tema especialmente oportuno para ser planteado (...)* <sup>(186)</sup>, sendo, deste modo, especialmente importante o cuidado na regulamentação dos centros históricos <sup>(187)</sup>, perante a mudança da fisionomia das cidades, símbolo de uma civilização empobrecida no seu conteúdo humano.

Os critérios para a planificação e a construção da cidade consistem, por vezes, num processo de desenvolvimento descontínuo, por substituições que modificam o território e a cidade anteriormente existentes. A esses critérios opõem-se os princípios estruturais e os mecanismos de transformação que estão na base da construção da cidade pré-industrial, traduzidos na continuidade do processo evolutivo, na gradualidade e na dimensão limitada das intervenções urbanísticas, de natureza substancialmente conservadora, nas dimensões de manutenção, reparação e na valorização dos vínculos impostos pelo contexto urbanístico e histórico <sup>(188)</sup>.

---

<sup>(185)</sup> As dimensões da restauração imobiliária da cidade e a valorização do património cultural nesse contexto, *vide* SÁNCHEZ-MESA, Martínez, «La restauración inmobiliaria en la regulación del patrimonio histórico», *in*: RUE, Thomson, Aranzadi, 2004.

<sup>(186)</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *in*: REDA, n.º 39, 1983, p. 5.

<sup>(187)</sup> Sobre os principais problemas colocados pelos centros históricos, *vide* SCOCA, Franco Gaetano, «Centri storici, problema irrisolto», *in*: *Scritti in onore di Alberto Predieri*, volume II, Milano, 1996, p. 1351 e segs.

<sup>(188)</sup> PEDROLLI, Alberto, «Trasformazione urbane: recupero e limiti della città», *in*: *Atti IRTU*, Firenze, 1989/1990, p. 87 e segs.

Por isso, numa visão integrada, impõe-se valorizar os princípios constitutivos da cidade de formação antiga e do ordenamento do território (<sup>189</sup>). Da assunção dos objectivos dependentes da percepção do território como ecossistema, deve deduzir-se uma relação diversa entre intervenções urbanísticas transformadoras e exigências de conservação, entre permanência dos centros históricos e variabilidade dos caracteres dos diferentes lugares.

Surgiram alguns centros histórico-monumentais praticamente musealizados ou petrificados, o que conduziu paralelamente à necessidade da elaboração conceptual e da tutela dos centros históricos. Neste sentido, as cidades reorganizaram uma parte dos respectivos projectos em torno da recuperação e exploração do respectivo património cultural como sucedeu no âmbito do programa POLIS ao privilegiar a sua implementação em cidades que dispõem de um centro histórico.

Na integração das diversas intervenções urbanísticas da Administração, destaca-se a especificidade dos planos de salvaguarda (<sup>190</sup>). Para o cumprimento dos seus objectivos, impõe-se considerar o conceito substancial de centro histórico e a correlação entre a complexidade do objecto e a definição do plano, capaz de ordenar as diversas intervenções públicas e privadas. A necessidade de salvaguardar a identidade histórica das cidades, pode traduzir-se na refuncionalização dos edifícios antigos, com intervenções de qualidade ou acrescentando novos bens patrimoniais aos já existentes, por meio de arranjos urbanísticos ou da construção criteriosamente localizada de novas

---

(<sup>189</sup>) HARVEY, David, *La crisi della modernità*, Milano, 1993.

Uma questão particular na crise da modernidade, na relação entre o plano urbanístico e o projecto de arquitectura, é a da forma da cidade, com relevância na aproximação entre os centros históricos e a parte moderna da cidade.

Uma primeira consideração assenta na configuração da cidade a partir dos seus centros históricos. Uma segunda resulta da passagem de um conceito de consonância estética para um conceito que não significa apenas a harmonização às circunstâncias ou a um lugar ou espaço, não é apenas algo contextual, mas que deve saber mostrar as suas características. AINIS, Michele, «Beni Culturali e città d'arte», in: *Politica del Diritto*, n.º 3, 1988, p. 525 e segs.

Pelo lado urbanístico, a beleza de uma cidade pode ser constituída pelas características específicas das suas partes em relação ao seu conjunto, sem prejuízo de admitir a necessidade de conjugação da variedade das suas partes com a invariabilidade do seu centro histórico.

(<sup>190</sup>) Pretende-se evitar a musealização do centro histórico, que abriga interesses culturais, económicos e sociais, sendo simultaneamente um lugar a desenvolver e a preservar, por isso, tem de ser entendido pelo legislador, pelas entidades administrativas e pelo plano urbanístico como um monumento urbano vivo. D' ALESSIO, Gianfranco, *I centri storici (aspetti giuridici)*, Milano, 1983; LUCARELLI, Francesco, *Centri storici e città patrimonio del mondo*, Padova, 1984 e MIRRI, Beatrice, *Beni Culturali e centri storici*, Génova, 1996.

edificações, ou seja, salvaguardando “a memória sagrada dos lugares, dando-lhes nova vida (...)”<sup>(191)</sup>.

As políticas sectoriais na área da conservação integrada do centro histórico implicam um modelo operativo reconhecendo-o como património cultural, de modo a viabilizar o uso correcto e compatível com a tutela do seu complexo valor histórico e monumental. Com a aceleração progressiva do tempo, aqueles que o vão utilizando também fazem dele novos usos, alterando os seus padrões, por isso, o passado e o património devem interligar a cidade histórica e a cidade actual, criando estratégias de reabilitação e valorização das áreas históricas, assegurando a primariedade dos valores culturais e conferindo-lhes a respectiva unidade.

A protecção do património cultural reconduz-se ao elemento constituído pelos valores intrínsecos aos bens culturais e ao elemento território, no qual, está sobretudo em causa o direito do urbanismo. Partindo da ideia que o património cultural e o ordenamento do território possuem objectos específicos, isso não invalida a articulação do primeiro com a política de ordenamento do território.

É necessário conferir prioridade às medidas que visam limitar a degradação e destruição do património cultural, assim se compreendendo a importância que assumem os instrumentos de gestão territorial, para a salvaguarda do património cultural edificado. Para além disso, estes instrumentos podem constituir um veículo eficaz em matéria de promoção, gestão e valorização adequadas do património cultural.

Com os seus espaços de confluência, o direito do urbanismo constitui um sector que interessa ao direito do património cultural, que vai, em último termo, para além dele.

A concepção formada permite encontrar um âmbito específico para o direito do património cultural, mesmo enquanto direito administrativo especial e a densidade das relações existentes entre este e o direito do urbanismo é evidente, embora distintos, na medida em que diz directamente respeito ao património cultural os valores culturais com ele relacionados e não ao urbanismo.

---

<sup>(191)</sup> COSTA, Alexandre Alves, «O património entre a aposta arriscada e a confiança nascida da intimidade», *in*: *Jornal dos Arquitectos*, n.º 213, Novembro-Dezembro de 2003, p. 7.

### 2.3. O DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL E O DIREITO DO AMBIENTE

Durante um longo período de tempo, os bens ambientais foram entendidos como bens que pertencem a todos e não pertencem a ninguém, decorrendo daí a irresponsabilidade pela sua deterioração e degradação <sup>(192)</sup>. Contudo, veio a revelar-se que esses bens são esgotáveis e que o ser humano produz efeitos negativos sobre a natureza em geral e sobre as espécies animais em particular, o que conduziu, quer nacional quer internacionalmente, a uma maior regulamentação limitadora e proibitiva das actividades humanas <sup>(193)</sup>. Os bens ambientais qualificados como *res omnium* <sup>(194)</sup> assumiram

---

<sup>(192)</sup> O entendimento de *res communes*, coisas insusceptíveis de apropriação individual, fruídas em comunhão por todos, conduziram a um fenómeno designado por tragédia dos comuns, como referência dos efeitos sociais e economicamente negativos da acelerada devastação dos recursos ambientais comuns. Por um lado, pelo facto de não haver uma propensão para a sua utilização cuidada, pois a sua procura não é monetariamente limitada. Não sendo apropriáveis individualmente, não há um titular especificamente interessado em limitar a sua utilização eventualmente abusiva. Por outro lado, como há um livre acesso a esses bens, não se actua no sentido da cooperação entre os seus utilizadores. ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *O Princípio do Poluidor-Pagador. Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*, in: *Stvdia Ivridica*, n.º 23, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 26.

Sobre a factualidade ambiental e a dimensão dos problemas ambientais, *vide* CONDESSO, Fernando dos Reis, *Direito do Ambiente*, livraria Almedina, Coimbra, 2001, p. 40 e segs.

<sup>(193)</sup> Dispenderam-se esforços para os documentos internacionais contemplarem progressivamente a noção de direito do homem ao ambiente, pois, esse reconhecimento carecia de uma formulação suficientemente precisa e de uma protecção directa, no sentido de poder ser exercido através de um adequado mecanismo de garantia jurisdicional.

Na afirmação do direito do homem ao ambiente, a Carta das Nações Unidas de 26 de Junho de 1945, embora não tenha definido "direitos do homem", recomenda aos Estados membros que se empenhem em cooperar na solução dos problemas internacionais nos domínios económico, social, de saúde pública e na promoção do respeito universal e efectivo dos direitos do homem.

O direito do homem ao ambiente não foi expressamente consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948, mas reconheceu no seu preâmbulo a importância fundamental da "dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis". Houveram propostas para a sua inclusão nesta Declaração e a evolução prosseguiu com os Pactos Internacionais de 1966, da Assembleia Geral das Nações Unidas, relativamente à protecção dos direitos civis e políticos e dos direitos económicos, sociais e culturais, ambos em vigor desde 1976, bem como o reconhecimento do direito ao ambiente em alguns textos de vocação regional, designadamente europeus.

Razões históricas explicam, em grande parte, a omissão do direito ao ambiente no elenco dos direitos constantes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, do Conselho da Europa, de 1950, designadamente a circunstância das ameaças sobre o ambiente serem praticamente ignoradas, aquando da sua elaboração, pois não se sentiu a necessidade de prever normas para a sua protecção, nem nos respectivos Protocolos Adicionais. Consideravam-se mediatamente os comportamentos ambientais quando a violação de um concreto direito garantido pela Convenção ou pelos seus Protocolos Adicionais fosse posto em causa por esses comportamentos. A Conferência europeia sobre a protecção da natureza, organizada pelo Conselho da Europa, em 1970, sugeriu a elaboração de um novo protocolo adicional à

dignidade jurídica e inserem-se no património comum da comunidade humana, numa comunhão geral para a satisfação quer de interesses colectivos quer de interesses individuais, apesar de, geralmente reconhecido, serem bens inapropriáveis pelo homem <sup>(195)</sup> e, conseqüentemente, fora do comércio jurídico.

Há um entendimento unitário do direito do ambiente como instrumento de protecção e defesa da natureza e dos recursos naturais, preconizado pela 1.<sup>a</sup> Conferência Mundial sobre o ambiente, realizada pelas Nações Unidas, em 1972, daí resultando uma

---

Convenção Europeia dos Direitos do Homem, "garantindo a cada um o direito de usufruir de um ambiente são e não degradado".

A mesma ideia foi debatida em Viena, em 1971, no quadro da Conferência Parlamentar sobre os Direitos do Homem que, na sua Resolução 683, de 1972, solicitou ao Comité de Peritos em matéria de direitos do homem a análise da possibilidade de "erigir-se em direito do homem o direito ao ambiente" e "de elaborar um instrumento jurídico apropriado que garantisse este novo direito".

Os tempos mudaram e prosseguiu-se na actualização da Convenção, adaptando-a à evolução das necessidades da sociedade contemporânea.

A Carta Social Europeia adoptada em Turim, em 18 de Outubro de 1961, também não contém qualquer referência à noção de ambiente, nem consagra expressa e directamente um direito individual ao ambiente contudo, a sua salvaguarda pode ser indirectamente considerada, quer através de limitações de certos direitos garantidos quer quando um atentado ao ambiente ofenda simultaneamente um direito expressamente garantido. O reconhecimento indirecto e limitado de direitos não expressamente garantidos pode surgir, quando a sua violação é consequência daquelas situações reconduzíveis à violação do direito a um ambiente de qualidade, eventualmente consagrado nas legislações internas. JONATHAN-COHEN, Gérard, «La Convention Européenne des Droits de l' Homme», Economica, Presses Universitaires d' Aix-Marseille, 1984, p. 84.

A pretensão de incluir um direito ao ambiente, confirmou-se na Carta Africana dos direitos do homem e dos povos, subscrita em Nairobi, de 1981, cujos autores são de países em vias de desenvolvimento, nos quais é particularmente difícil conciliar, a curto prazo, o desenvolvimento com a protecção do ambiente. Refere-se no seu preâmbulo aos "valores da civilização africana" e proclama, no artigo 24.º, que "todos os povos têm direito a um ambiente satisfatório e global propício ao seu desenvolvimento". O direito assim reconhecido é colectivo, na medida em que pertence aos "povos". No catálogo dos direitos do homem, refere-o como um novo direito decorrente da categoria dos denominados "direitos de solidariedade" que não relevam nem da tradição individualista, nem da tradição socialista. Em detrimento de um significado preciso, a extensão e junção dos "direitos de solidariedade" aos direitos do homem traduz-se numa diluição da unidade conceptual de "direitos do homem" num conceito globalizante, dando cobertura a um conjunto de questões políticas e sociais.

Cabe ainda referir a Carta Europeia do Ambiente e da Saúde, adoptada em Franckfurt, em 1989, que dispõe, genericamente, que qualquer cidadão tem o direito de beneficiar de um ambiente que permita a realização do nível mais elevado possível de saúde e bem estar, de ser informado e consultado sobre os planos, decisões e actividades susceptíveis de afectarem simultaneamente o ambiente e a saúde e de participar nos processos de decisão.

<sup>(194)</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *ob. cit.*, p. 26.

<sup>(195)</sup> Relativamente à insusceptibilidade de apropriação exclusiva individual, comporta aquilo que não constitui objecto de assenhoreamento jurídico privativo a favor de algum ou alguns sujeitos, por se tratar de objectos que, *ex rerum natura*, todos os homens se podem aproveitar, embora não na sua totalidade, designadamente a luz ou o ar que são *res communes omnium*, ou então de objectos que, por análogo motivo, nenhum sujeito pode aproveitar. ANDRADE, Manuel de, *Teoria Geral da Relação Jurídica - Sujeitos e Objecto*, volume I, livraria Almedina, Coimbra, 1987, p. 200.

Declaração <sup>(196)</sup> segundo a qual o homem tem o dever de proteger e melhorar o ambiente não só para as gerações presentes mas também futuras <sup>(197)</sup>. Ora, tal tarefa pressupõe que outros direitos fossem formalmente reconhecidos, afirmando a comunidade internacional, a importância do direito do homem ao ambiente <sup>(198)</sup>.

O direito do ambiente é compreendido não só numa perspectiva de complexidade mas também num *diálogo jurídico interdisciplinar* <sup>(199)</sup> e no ordenamento constitucional português <sup>(200)</sup> <sup>(201)</sup> projectou-se no domínio dos direitos fundamentais não só pelo seu

---

<sup>(196)</sup> Embora não disponha de força vinculativa, veio proclamar no seu preâmbulo que um ambiente de qualidade satisfatória é indispensável ao bem estar do homem e ao pleno gozo dos seus direitos fundamentais, incluindo o direito à vida. Tem uma dimensão considerável na medida em que constitui uma interpretação geralmente aceite, da noção de direito do homem.

De acordo com a multidisciplinaridade das problemáticas ambientais, os instrumentos económicos de defesa do ambiente que, depois do Relatório de *Brundtland* e do 5.º Programa de Acção em Matéria de Ambiente, constituíram um dos mais importantes elementos do direito ao ambiente, são a figura das autorizações negociáveis de utilização de recursos, o ordenamento do território, a demografia, o direito e a economia.

Reuniões sucessivas incidiram sobre a questão do desenvolvimento sustentável, designadamente a Conferência do Rio de 1992 da qual resultaram as prioridades constantes das recomendações da Agenda 21, o controverso Protocolo de Quioto, a Conferência da África do Sul sobre alterações climáticas. Sendo ainda de referir, o 6.º programa de acções comunitárias para o desenvolvimento sustentável.

Em Junho do presente ano, a Conferência das Nações Unidas Rio+20, sobre o desenvolvimento sustentável, voltou a abordar esta questão no sentido de avaliar a evolução da política determinada há vinte anos e o que, na verdade, falta fazer.

<sup>(197)</sup> Sobre o princípio do desenvolvimento sustentável, *vide* CONDESSO, Fernando dos Reis, *ob. cit.*, p. 72 e segs.

<sup>(198)</sup> Bem expressiva é a citação de GOMES CANOTILHO quando afirma que *o direito do ambiente surge como uma moda transitória da pósmodernidade numa situação de desencantamento "fractal". O ambiente e o seu direito mais não seriam que um ajuste de contas contra o progresso e dessacralização da natureza, contra a emancipação do homem e a sua rasgada confiança na superação de "limites"*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Direito do Ambiente e crítica da razão cínica das normas jurídicas», *in: Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 1, APDA, Lisboa, Setembro de 1995, p. 97.

<sup>(199)</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito», *in: RJUA*, n.º 4, IDUAL, livraria Almedina, Coimbra, Dezembro de 1995, p. 76.

<sup>(200)</sup> A partir do texto constitucional de 1976, atribuiu-se dignidade constitucional às preocupações ambientais. Consagrou-se o direito do ambiente como um direito ao ambiente e em segunda linha um direito que tem por fim suprimir ou pelo menos limitar o impacto das actividades humanas sobre o meio e elementos naturais.

A preocupação de defesa e a tutela jurídica do ambiente teve um primeiro eco, nas nossas ordenações, com normas sancionatórias, privativas ou restritivas da liberdade para os que atentassem contra o ambiente, independentemente de serem em risco a vida ou saúde humana, sendo uma das sanções mais comuns o degredo. MARTINS, Júlio de Pina, «Direito do Ambiente - A Aplicabilidade das Normas Comunitárias no Direito Interno», *in: Direito do Ambiente*, INA, Lisboa, 1994, p. 187.

Mesmo anteriormente ao *boom* ambientalista dos anos setenta e oitenta do século XX, a jurisprudência portuguesa foi sensível à necessidade de protecção do ambiente, embora sem a existência de uma tutela legal específica. Contudo, essas decisões apoiavam-se sistematicamente nos artigos 70.º, 1346.º e 1347.º do CC, tutelando indirectamente o ambiente, uma vez que os bens jurídicos directamente tutelados eram a personalidade e a propriedade. Não se tutelavam todas as expressões das interacções e das relações dos seres vivos, mas apenas as que visavam o homem, protegendo-se interesses imediatos.

enquadramento sistemático mas sobretudo porque a efectivação e garantia desses direitos encontram-se no cerne do Estado de Direito democrático, constante dos artigos 2.º e 9.º da CRP.

O tratamento constitucional da política de protecção do ambiente pode ser compreendido quer numa dimensão subjectiva, localizada em sede de direitos fundamentais, nos termos do artigo 66.º, com uma regulação que vem cuidando dos aspectos ambientais e reclama uma vertente sancionatória civil, criminal e contra-ordenacional, sobretudo dirigida para a prevenção <sup>(202)</sup> quer numa dimensão objectiva e

---

De referir que, já em 1972, o Estado Português tinha criado a Comissão Nacional do Ambiente, então dependente da JNICT.

Também no ordenamento jurídico-constitucional comparado figuram normas com incidência directa ou indirecta sobre a protecção do ambiente, entre as quais, o artigo 45.º da Constituição Espanhola e a Constituição da República Italiana nos termos do artigo 9.º.

Mesmo em Estados cujas Constituições nada prescrevem sobre o ambiente, procurou-se, quer doutrinal quer jurisprudencialmente, retirar de outros princípios ou de outros direitos um princípio ou direito de protecção do ambiente, com as respectivas consequências. Assim, na Alemanha, fala-se num "direito ao mínimo ecológico de existência", análogo ao "mínimo social de existência", com suporte no princípio da dignidade da pessoa humana ou com base no direito à vida, no direito ao livre desenvolvimento da personalidade ou nos princípios do Estado Social de Direito.

<sup>(201)</sup> A imperatividade da consolidação da realidade cultural nacional e plurinacional que confere identidade própria aos PALOP revela-se na Declaração Constitutiva da Comunidade, cabendo aqui referir alguns dos seus textos constitucionais, num domínio tão importante como o ambiente.

A referência ao ambiente é feita em vários normativos da Constituição da República Federativa Brasileira, designadamente no artigo 23.º-VI ao referir que "é competência comum da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" e no artigo 24.º-VIII estabelece-se a responsabilidade por dano ao meio ambiente, entre outros. Especificamente, no Capítulo VI, do Título VIII sob o título "Do meio ambiente", o artigo 225.º refere que "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à colectividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" e nos termos do seu parágrafo 1.º "Para assegurar a efectividade desse direito, incumbe ao Poder Público (...) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (...)".

Por seu turno, a Lei Constitucional da República de Angola, de 16 de Setembro de 1992, no Título II, sob a epígrafe "Direitos e Deveres Fundamentais", vem consagrar nos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º que "todos os cidadãos têm o direito de viver num meio ambiente sadio e não poluído" e "O Estado adopta as medidas necessárias à protecção do meio ambiente e das espécies da flora e fauna nacionais em todo o território nacional e à manutenção do equilíbrio ecológico".

A Constituição da República de Cabo Verde, de 25 de Setembro de 1992, veio afirmar nos termos da alínea f) do artigo 7.º, que "é tarefa fundamental do Estado proteger a paisagem, a natureza, os recursos naturais e o meio ambiente, bem como o património histórico-cultural e artístico nacional". No Título III sob a epígrafe "Direitos e deveres económicos, sociais e culturais", os n.ºs 1 e 2 do artigo 70.º referem que "Todos têm direito a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender e conservar" e "O Estado e os municípios, com a colaboração das associações de defesa do meio ambiente, adoptarão políticas de defesa e de preservação do meio ambiente e velarão pela utilização racional dos recursos naturais", enquanto que a alínea f) do artigo 82.º vem prescrever que se deve "defender e conservar o meio ambiente".

<sup>(202)</sup> Como diploma de referência para a construção legal, a LBA consagra no artigo 3.º um conjunto de princípios orientadores, entre os quais, o princípio da prevenção que, partindo do pressuposto que as acções

organizacional, ao nível das tarefas fundamentais do Estado, nos termos da alínea e) do artigo 9.º, com a correlativa assunção da preservação do equilíbrio ecológico, da defesa do ambiente e da qualidade de vida, entre os objectivos dos planos de desenvolvimento económico e social, nos termos do artigo 90.º.

Por um lado, o direito ao ambiente, conduzido aos direitos, liberdades e garantias ou a direitos de natureza análoga constitui um direito fundamental, justificado numa compreensão antropocêntrica do ambiente. Por outro lado, enquanto direito económico, social e cultural, é um direito a prestações positivas do Estado e da sociedade, para criar, nos termos do n.º 1 do artigo 66.º, um "ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado". Contudo, pode sofrer restrições na sua articulação com os restantes direitos fundamentais, assim como outros direitos, designadamente os direitos de propriedade ou de iniciativa económica, podem ser condicionados ou restringidos por força da garantia do direito ao ambiente<sup>(203)</sup>, implicando a sua harmonização e optimização.

O texto constitucional consagra não só um direito ao ambiente com incidências positivas mas também avulta nele uma estrutura negativa assente no dever fundamental da sua defesa, na 2.ª parte do n.º 1 do artigo 66.º, cujo objecto é garantir a sua conservação, legalmente traduzido num conjunto de deveres de acção ou de abstenção de acções ambientalmente nocivas<sup>(204)</sup> por parte do Estado e de terceiros.

É evidente que a consagração efectiva do direito ao ambiente, qualquer que seja o instrumento jurídico a adoptar, pressupõe uma definição clara, já que todo o direito deve ser oponível a uma ou mais pessoas, incluindo as pessoas colectivas públicas. Se os direitos garantidos relevam de uma concepção antropocêntrica, na medida em que, por

---

nocivas devem ser evitadas, atende de forma significativa ao controlo das fontes de poluição. Por seu turno, o princípio da correcção na fonte ou princípio do produtor-eliminador ou princípios da auto-suficiência ou princípio da proximidade estipula que incumbe ao produtor-poluidor suportar os custos das medidas necessárias e convenientes para eliminar os danos ambientais causados. Refere ALEXANDRA ARAGÃO, que "o fim da prevenção-precaução do princípio do poluidor-pagador significa que os poluidores devem suportar os custos de todas as medidas, adoptadas por si próprios ou pelos poderes públicos, necessárias para precaver e prevenir a poluição normal e accidental, e ainda os custos da actualização dessas medidas". *Ob. cit.*, p. 123.

<sup>(203)</sup> A titularidade do direito relativo ao bem jurídico ambiental caberia aos denominados interesses difusos se se entender que "as categorias tradicionais de interesse privado, interesse público e interesse colectivo não são ajustáveis à captação da titularidade do direito à protecção do meio ambiente". *Vide MENDES, Paulo de Sousa, Vale a pena o direito penal do ambiente?*, AAFDL, Lisboa, 2000, p. 101.

<sup>(204)</sup> Neste contexto, o artigo 1.º da LBA que estabelece o princípio geral de que todos os cidadãos têm direito a um ambiente humano e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.

definição, visam o homem <sup>(205)</sup> e vêm mostrar uma concepção isoladora relativamente ao seu meio natural, contudo, há que conhecer a possibilidade de exigir um direito à protecção da biodiversidade, das espécies de fauna e flora selvagem e meios naturais, pelas quais se sente responsável.

Na natureza tudo se relaciona, por isso, o direito do ambiente não tem uma natureza meramente defensiva, situada na margem do universo jurídico mas requer uma abordagem integrada e um tratamento articulado, que preserve os equilíbrios.

A compaginação do direito do património cultural e do direito do ambiente pode decorrer, em primeiro lugar, da *ecologização* do património cultural <sup>(206)</sup> ou em segundo, de um alargamento conceptual de ambiente como se poderia deduzir, quer do recorte constitucional da protecção do ambiente quer da LBA o que, neste caso, teria como consequência o facto do direito do património cultural constituir tão só uma dimensão especializada do direito do ambiente.

O apelo ao denominado desenvolvimento sustentável ressalta não só nos conceitos e políticas de ambiente mas também nas políticas do património cultural, havendo uma grande proximidade entre o direito do património cultural ou dos bens culturais e o direito que regula o património natural ou dos bens naturais. Há uma relação estreita com a valorização do património cultural, nos termos dos artigos 9.º, alínea e), 66.º, n.º 2, alínea c) e 78.º da CRP e a ligação, também por essa via, à identidade nacional, até porque a classificação e a protecção de paisagens e sítios <sup>(207)</sup> visam, por seu turno,

---

<sup>(205)</sup> GOMES CANOTILHO fala na existência no ordenamento português de uma constituição do ambiente coerente, e não de meras pontualizações constitucionais, fragmentárias e assimétricas. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente», *in*: RLJ, n.º 3802, Coimbra, p. 8-9.

<sup>(206)</sup> *Vide*, ponto 1.2. do Capítulo I da Parte I.

<sup>(207)</sup> Basta atentar no facto da consagração da categoria “sítios”, no âmbito da tipologia de bens culturais, internacionalmente estabelecida como integrante do património arquitectónico, cujo traço caracterizador é justamente, conforme consta do artigo 1.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa, o facto de serem "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, social ou técnico".

Quando se trata de paisagens naturais, diversamente do que ocorre com as paisagens primitivas, cada vez com maior frequência, dada a crescente intervenção do homem na natureza, estamos perante bens em que a acção humana é determinante, como refere a alínea c) do n.º 2 do artigo 5.º da LBA. Com efeito, define paisagem como "a unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção homem e da reacção da natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante, sem deixar de se verificar o equilíbrio biológico, a estabilidade física e a dinâmica ecológica", com correspondência no n.º 1 do artigo 44.º da LPC, no qual se prevê que a lei definirá, para além das zonas de protecção reguladas no artigo 43.º, outras formas para assegurar que o património

garantir a preservação de valores culturais de interesse histórico e artístico, nos termos do artigo 66.º, n.º 2, alínea c), *in fine*, com a complementaridade e a colaboração do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais <sup>(208)</sup>.

Dado que a cultura e a natureza se apresentam como realidades interligadas, ao nível teórico e principiológico, seria aceitável uma disciplina unitária do património cultural e do património natural, tendo em conta os valores específicos que cada um comporta. Uma realidade que tem conduzido a uma disciplina jurídica unitária de ambos nos ordenamentos jurídicos francês, italiano <sup>(209)</sup> e alemão.

A crescente relevância assumida pelo direito e política do ambiente, mostra que a sua concepção restritiva se tornou desajustada. No entanto, será mais viável uma concepção unitária do direito do ambiente, se optarmos por reduzir o objecto ambiente ao seu significado operativo, ou seja, ao núcleo do direito do ambiente que comporta os recursos naturais <sup>(210)</sup>, para conferir a força necessária à formação de uma responsabilidade ambiental, com correspondência a um complexo normativo que regula as intervenções humanas sobre os bens ambientais, para promover a sua preservação e impedir destruições irreversíveis, para a subsistência equilibrada dos ecossistemas e sancionar as condutas que os lesem na sua integridade e capacidade regenerativa.

Identificam-se diversos objectos no direito do ambiente, conforme os recursos naturais autonomizáveis, bem como se qualificam os normativos dos vários ramos do direito em função dos fins específicos do direito do ambiente de salvaguarda da integridade e capacidade regenerativa dos recursos, numa lógica de solidariedade intergeracional, condicionando as intervenções humanas <sup>(211)</sup>. Dada a sua dimensão, o direito do ambiente

---

cultural imóvel se torne um elemento potenciador da coerência dos monumentos, conjuntos e sítios que o integram e da qualidade ambiental e paisagística.

<sup>(208)</sup> A promoção e efectivação do direito do ambiente não é uma incumbência exclusiva do Estado, uma vez que faz apelo a iniciativas populares, às quais correspondem, designadamente as estruturas associativas de defesa do ambiente e as organizações de moradores, nos termos dos artigos 263.º e segs. da CRP.

<sup>(209)</sup> Como referimos no ponto 1.2. do Capítulo I da Parte I.

<sup>(210)</sup> Nesta linha se insere SERRANO MORENO que elege o ecossistema como objecto do Direito do Ambiente, “lo que hace el derecho ambiental es preservar el funcionamiento de esas autorregulaciones naturales y adecuaciones internas de los ecosistemas, mediante la regulación de las actividades humanas que recaen sobre él”. SERRANO MORENO, José Luis, *Ecología y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Granada, 1992, p. 37 e segs.

<sup>(211)</sup> Na Conferência de Madrid sobre o ambiente urbano na Europa, realizada em 1991, os princípios então apresentados pelo comissário europeu para o ambiente RIPA DI MEANA assentavam, entre outros, no uso misto das zonas urbanas, baseado na coexistência entre habitantes e actividades múltiplas, na *protecção e valorização da identidade das cidades*, restabelecendo relações de significado entre os lugares e a sua

perturba necessariamente os esquemas jurídicos tradicionalmente consagrados e apela a novos conceitos, cuja compreensão mostra uma dependência estreita com as ciências e a tecnologia, impondo, deste modo, uma abordagem multidisciplinar. Recorre-se, pois, aos instrumentos de vários ramos do direito, público e privado, com as devidas adaptações e aos mecanismos especificamente criados para o efeito.

Assim, como ramo construído a partir da necessidade da tutela de objectos específicos, os recursos naturais, clarifica-se o que se protege, sobretudo, pela sua concepção ampla de ambiente <sup>(212)</sup>, estando em causa a relação do homem com a natureza e não a protecção do património cultural, ainda que natural, mas culturalmente entendido.

Integrar no direito do ambiente e no respectivo objecto, o património cultural construído, é misturar a finalidade de protecção de valores civilizacionais com valores ambientais. Se, por um lado, a tutela do património cultural protege os valores culturais, por outro, a tutela do ambiente visa assegurar a sobrevivência física da comunidade, através da regulamentação da actividade humana para prevenir a utilização desmesurada, *maxime* a destruição de bens naturais. Relativamente a uma obra da natureza ou a uma conjugação de elementos naturais cujo enquadramento esteja inserido na história de uma certa região ou o que se protege é a beleza natural, perpetuando uma visão estética da natureza <sup>(213)</sup> e aí estaremos no domínio da normaçoão do património cultural, que tutela *valores civilizacionais* <sup>(214)</sup> ou o que se visa é a salvaguarda da integridade ou capacidade regenerativa dos recursos naturais e aí entraremos no domínio do direito do ambiente.

Atenta a dimensão e heterogeneidade do direito do património cultural, parece mais exequível uma resposta que vá no sentido da sua autonomização relativa face ao direito do ambiente, o que é corroborado pelos dados normativos do ordenamento constitucional

---

história, no desenvolvimento das cidades preferencialmente através da utilização das zonas abandonadas no seu interior, na qualidade dos espaços públicos e das zonas verdes, na garantia da participação dos habitantes nas decisões que afectam a organização das cidades e a *gestão dos problemas ambientais*. (O itálico é nosso).

<sup>(212)</sup> Quanto às especificidades do direito do ambiente, *vide* CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Direito Público do Ambiente. Direito Constitucional e Administrativo»; DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Direito e Política do Ambiente*, CEFA, Coimbra, 1999 e DIAS, José Eduardo Figueiredo e MENDES, Joana M. P., *Legislação Ambiental Sistematizada e Comentada*, 5.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

<sup>(213)</sup> POSTIGLIONE, Amedeo, «Ambiente. Suo significato giuridico unitario», *in*: RTDP, n.º 1, 1995, p. 32 e segs.

<sup>(214)</sup> Para utilizar a expressão adoptada pela Comissão Franceschini.

e legal português, que evidenciam não só uma conexão entre o direito do património cultural e o direito do ambiente mas também uma relativa especialização de ambos.

#### 2.4. O DIREITO DO PATRIMÓNIO CULTURAL E O DIREITO DO TURISMO

A actividade turística, produto da sociedade capitalista industrial, constitui um domínio económico que está numa estreita e recíproca relação com diversas dimensões da esfera político-social <sup>(215)</sup>, entre as quais, a cultural, ambiental, artística, educativa e recreativa <sup>(216)</sup>. Devido ao seu forte desenvolvimento, após a segunda guerra mundial, converteu-se num sector estratégico da economia e meio fundamental para as políticas de desenvolvimento regional.

No decurso temporal, reforçou-se a condução de acções de valorização da oferta turística, a intensificação da investigação, da sistematização da informação e divulgação, visando a criação de instrumentos de análise adequados. Destacaram-se as funções regulamentadoras e de controlo das actividades turísticas, a actuação a nível do planeamento e ordenamento turístico, de que é exemplo a aprovação do Plano Estratégico Nacional do Turismo <sup>(217)</sup>, enquanto instrumento de gestão territorial de carácter sectorial, resultando do seu preâmbulo alguns aspectos como a vertente do desenvolvimento sustentável, com referência à trilogia ambiental, económica e social e o turismo como um sector estratégico prioritário contribuindo, nomeadamente para a coesão territorial, a identidade nacional com o reforço da imagem externa do Estado português, a valorização do seu património cultural e natural, o combate ao desemprego e o aumento das receitas externas.

---

<sup>(215)</sup> Sobre o amplo domínio do direito do turismo, *vide* TORRES, Carlos, «Turismo - Legislação Fundamental», Confederação do Turismo de Portugal, Lisboa, 2001, e «Regiões de Turismo», ANRET - Regiões de Turismo de Portugal, Lisboa, 2003.

<sup>(216)</sup> Viajar é um hábito antigo. No século XVIII, os descendentes de boas famílias completavam a sua educação com viagens nas quais aprendiam não só línguas como também os costumes de outros povos, visitavam os monumentos da Antiguidade e adquiriam obras de arte. Porém, a partir do século XIX, essas viagens começaram a ser organizadas, denominando-se por turismo, uma actividade rentável geradora de divisas, lucros e emprego.

<sup>(217)</sup> Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2007, de 4 de Abril.

Com um regime de intervenção pública no domínio da actividade turística, o direito do turismo constitui fundamentalmente um ramo do direito administrativo especial que, inicialmente, não mereceu grande acolhimento jurídico. Todavia, foi adquirindo maior dignidade científica, projectando-se em áreas como o direito comunitário do turismo <sup>(218)</sup>.

Entre o direito do património cultural e o direito do turismo destacam-se algumas conexões, o que não é difícil de compreender, se tivermos em conta a caracterização actual da actividade turística, em que o fenómeno turístico se materializa e no qual o património cultural constitui um dos seus suportes mais importantes. Assente no princípio da coordenação prescrito na alínea c) do artigo 6.º, da LPC e, especificamente, na alínea d), do n.º 1 do artigo 2.º da LQMP, cabe articular e compatibilizar a política do património cultural com a política de turismo <sup>(219)</sup>, estando o primeiro intensamente voltado para as actividades culturais e o segundo para as actividades turísticas.

Tendencialmente considerado um bem de baixo capital, o património cultural mais relevante encontrou abrigo, designadamente através do denominado turismo cultural enquanto fenómeno humano, cultural, social e económico, que está ao serviço da fruição do património cultural de uma forma qualificada. Encarado num fenómeno de expansão, torna-se cada vez mais frequente passar pela actividade turística a potenciação ou até a efectiva viabilidade de protecção, conservação e valorização do património cultural, pelo

---

<sup>(218)</sup> A crescente actividade turística não é somente uma questão de âmbito local, *maxime* municipal ou regional, mas pode constituir objecto de determinadas estruturas que vão para além das tradicionais, como se verifica com a reivindicação de competência no domínio da actividade turística pela União Europeia, tendo em conta que constitui um sector económico muito importante para o desenvolvimento comunitário. Embora, no Tratado de Roma não houvesse um suporte jurídico específico para uma política comunitária do turismo, esta veio a ser abordada, pela primeira vez, no Tratado da União Europeia, em 1992, ao prever na alínea t) do artigo 3.º que os actos comunitários incluíam medidas no domínio do turismo e na Declaração que acompanhou o Tratado, respeitante, entre outros, ao turismo.

No que concerne à exigência de competência no domínio turístico, é paradigmática a atitude dos Estados espanhol e italiano, uma vez que ambos os textos constitucionais não fizeram referência à actividade turística, na distribuição das competências entre aqueles e as respectivas estruturas regionais, decorrentes da instituição do Estado regional. Contudo, esta exigência tem produzido os seus efeitos, com a intervenção da jurisdição constitucional. DORREGO, Carlos A. de, «Turismo (Derecho Administrativo)», *in: Enciclopedia Jurídica Básica*, volume IV, Ed. Civitas, Madrid, 1995, p. 6721 e segs.; TACCHI, Paola, «Turismo - Il Diritto Pubblico», *in: Enciclopedia Giuridica Trecanni*, volume XXXI, 1994 e FRAGOLA, Massimo, *Profilo Comunitario del Turismo*, CEDAM, Padova, 1996.

<sup>(219)</sup> A declaração de interesse para o turismo prevista no Decreto Regulamentar n.º 22/98, de 21/09, estabeleceu o reconhecimento da importância de certas iniciativas de carácter turístico que, servindo para a valorização do património histórico, ambiental, gastronómico e cultural e para o desenvolvimento das regiões onde se inserem, contribuem, simultaneamente, para a diversificação da oferta turística nacional. Muitas vezes, abre possibilidades viáveis para realidades até aí vedadas, como sucedeu no âmbito do turismo rural, das actividades de animação ou diversão que só aí se integram, obtida a declaração de interesse para o turismo.

facto de ser uma das actividades mais relevantes para o exercício do direito de fruição universal do património cultural ou dos bens culturais que o integram, na medida em que possibilita que as pessoas se encontrem, espacial e temporalmente, com o mais diversificado património cultural. O turismo cultural converteu-se numa actividade lucrativa para muitos Estados, entre os quais o nosso, e cujo suporte assenta, principalmente, nos patrimónios arquitectónico e arqueológico, instituições museológicas, cidades e centros históricos. Justifica, de facto, os esforços que a protecção e valorização demandam da comunidade humana, pelos benefícios socio-culturais e económicos que tais medidas proporcionam às comunidades, não só pela visita, promoção e oferta de eventos, mas também pelo enriquecimento continuado da sua actuação, mostrando abertura à promoção de novos conteúdos, como os oferecidos pelo património imaterial.

Perante a retracção do investimento nas políticas social e cultural, os custos da conservação e valorização do património cultural acabam por se tornar dificilmente sustentáveis para o orçamento estatal português. Questão que não é somente interna, mas com a qual se depara a generalidade dos poderes públicos. Por um lado, com a maior obrigação de conservação, diminui a capacidade económica, devido à crescente escassez de recursos destinados à prossecução desse escopo <sup>(220)</sup> e, por outro, a conservação, orientada para aumentar a capacidade de escolha de fruição dos bens culturais pelas gerações futuras, comporta o risco da minimalização da escolha de consumo da geração presente, como consequência da natureza intergeracional da escassez de recursos.

Tendo em conta que a actividade turística se insere no desenvolvimento económico e social e permite movimentar não só a economia nacional mas também local, ela está particularmente vocacionada para a rendibilização económica do património cultural, através da qual a escassez de meios financeiros pode ser senão ultrapassada, pelo menos atenuada. Quer no Estado Português quer em outros Estados, temos assistido à afectação relativa dos bens culturais à actividade turística através da sua exploração económica,

---

<sup>(220)</sup> Cada período histórico tem uma limitação de recursos disponíveis, pelo que a quantidade marginal de recursos utilizada para a conservação ou valorização de um bem é subtraída à conservação ou valorização de outro ou outros bens. Sobre este paradoxo, MOSSETTO, Gianfranco e VECCO, Marilena, «L'Economia e la gestione del patrimonio edificato», in: MOSSETTO, Gianfranco e VECCO, Marilena dir., *Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 23 e segs.

designadamente de monumentos ou imóveis com interesse histórico e cultural <sup>(221)</sup> <sup>(222)</sup>, o que tem suporte na LPC que integra nos componentes do regime de valorização dos bens culturais a sua utilização, aproveitamento, rendibilização e gestão nos termos da alínea i) do artigo 70.º e nos instrumentos desse regime os programas de aproveitamento turístico, nos termos da alínea l) do artigo 71.º. Constituem componentes e instrumentos que, embora previstos para a valorização dos bens culturais, se revelam igualmente válidos para a sua conservação e protecção.

Dispõe-se, assim, de algum suporte financeiro para a preservação e valorização de uma parte significativa do património cultural arquitectónico, o que, de outro modo, seria difícil, se não mesmo impossível, de obter.

Contudo, a influência da actividade turística deve constituir objecto de uma política concertada e efectiva, pois desenvolveu-se sob o impulso de motivações diversas e o seu crescimento desmesurado em torno do património cultural, pode traduzir-se num

---

<sup>(221)</sup> No final da década de vinte do século passado, preconizou-se a constituição, no Estado Espanhol, da denominada Rede de Paradores de Turismo, com o fenómeno das pousadas regionais, por iniciativa do rei Afonso XIII, mediante a afectação e utilização turísticas de alguns monumentos históricos e culturais, designadamente castelos, palácios, conventos, solares e outros edifícios do património arquitectónico.

As pousadas constituem estabelecimentos hoteleiros instalados em imóveis classificados como monumentos nacionais, de interesse público, de interesse regional ou municipal e ainda em edifícios que, pela sua antiguidade, valor arquitectónico e histórico, sejam representativos de uma determinada época e se situem fora de zonas dotadas de suficiente apoio hoteleiro.

No Estado Português, as pousadas regionais criadas pela Lei n.º 31.259, de 1 de Maio de 1941, instalaram-se, principalmente, em monumentos e edifícios com valor histórico e cultural, muitos dos quais foram, aliás, objecto de recuperação para esse efeito.

A respectiva gestão tem sido da responsabilidade da Empresa Nacional de Turismo, E. P., criada como empresa pública pelo DL n.º 662/76, de 4 de Agosto, sucessivamente alterado. Posteriormente, nos termos da alínea b) do artigo 3.º dos Estatutos, aprovados pelo DL n.º 180/90, de 5 de Julho, sucedeu-lhe a ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA, com as competências de gestão "nas participações do Estado no capital das empresas do sector" e de superintendência na "gestão das empresas que no sector do turismo se encontravam sob intervenção estatal". Pelo DL n.º 151/92, de 21 de Julho, a sua natureza jurídica foi alterada, com a aprovação dos respectivos estatutos, convertendo-se em pessoa colectiva de direito privado, com o estatuto de sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos. Em 2003, procedeu-se à privatização do seu capital em 49% a favor do Grupo Pestana Pousadas, que também obteve a cessão de exploração das Pousadas de Portugal, com o objectivo de desenvolvimento e exploração de actividades no sector turístico, colaborando, designadamente na recuperação e aproveitamento de monumentos e outros edifícios de valor histórico e cultural.

<sup>(222)</sup> A título complementar, referimo-nos à modalidade de turismo de habitação como serviço de hospedagem de natureza familiar que é prestado a turistas em casas com determinados requisitos tais como as casas antigas particulares que, em razão do seu valor arquitectónico, histórico ou artístico, sejam representativas de determinada época, enumerando-se, exemplificativamente, os solares e as casas apalaçadas. O turismo de habitação, especialmente, previsto no DL n.º 54/2002, de 12 de Março, que aprovou o regime jurídico do turismo no espaço rural, aproxima-se do conceito de monumento vivo e, legalmente, da intervenção no âmbito de imóveis classificados. Por esta via, também tem sido possível recuperar alguns imóveis classificados, que adquirem uma nova existência.

consumo massificado dos bens culturais, suportando mais do que pode, conduzindo ao dano, *maxime* à sua destruição. Facto para o qual alertou a Carta do Turismo Cultural, adoptada em 1976 <sup>(223)</sup>, ao consagrar alguns princípios orientadores da política do turismo cultural que não pode ser considerada separadamente dos efeitos negativos decorrentes da utilização maciça dos monumentos e locais de interesse. A necessidade de os manter em condições adequadas para desempenharem o seu papel como elementos de educação cultural e de atracção turística, implicam a definição e a implementação de normas e padrões aceitáveis. A protecção e a promoção do património cultural e natural não pode ser garantida senão de forma ordenada, integrando os valores culturais nos objectivos sociais e económicos, os quais se incluem no planeamento e na necessidade de controlar os fenómenos resultantes da massificação turística <sup>(224)</sup>.

Por seu turno, a Carta Internacional sobre Turismo Cultural, de 1999 <sup>(225)</sup>, valorizando a interacção dinâmica entre turismo e património cultural, veio propugnar um conjunto de princípios sobre a gestão do turismo nos locais com património significativo, entre os quais, a consideração de que o turismo é dos mais importantes veículos para o intercâmbio e promoção cultural, desde que assente em oportunidades responsáveis e geridas de modo sustentável numa perspectiva intergeracional.

Neste contexto, também se advoga uma actividade turística sustentável, tal como preconizada pela Carta Europeia do Turismo Sustentável em Áreas Protegidas <sup>(226)</sup>, na

---

<sup>(223)</sup> Adoptada no encontro internacional sobre Turismo e Humanismo Contemporâneo, realizado em Bruxelas. Vide FERREIRA, Jorge A. B., *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, p. 41-45.

<sup>(224)</sup> Algumas destas preocupações são visíveis nos centros históricos, com a regulação dos fluxos turísticos de massas, tentando cativar, para as cidades com um rico património monumental e arquitectónico, um turismo cultural mais sensível à contemplação e preservação dos bens histórico-artísticos. Vide AMOROSINO, Sandro, «La città d'arte: nozione e proposte per una disciplina amministrativa di tutela», in: *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n.º 4, 1990, p. 598 e segs. Sobre a contemplação dos monumentos, os vários tipos de valor que lhes são atribuídos e a definição de monumentos, intencionais e não intencionais, vide ALOÏS RIEGL, historiador de arte vienense do século XIX. RIEGL, Aloïs, *Le culte moderne des monuments (son essence e sa genèse)*, tradução de Daniel Wiczorek, Éditions du Seuil, Paris, 1984.

<sup>(225)</sup> Adoptada pelo ICOMOS, na 12.ª Assembleia Geral realizada no México, em Outubro de 1999.

<sup>(226)</sup> Com origem num estudo sobre o Turismo nas Áreas Protegidas realizado pela Federação EUROPARC, com apoio da Comissão Europeia, que culminou com a publicação do relatório "Loving Them to Death", em 1993. Visando a implementação deste Relatório, a Federação dos Parques Regionais de França reuniu um conjunto de representantes europeus de áreas protegidas, empresas turísticas e ONGs, indo, deste modo, ao encontro das prioridades mundiais expressas nas recomendações da Agenda 21, adoptada na Convenção do Rio em 1992 e do 6.º programa de acções comunitárias para o desenvolvimento sustentável.

qual se defende uma menor intensidade da actividade económica turística nessas áreas que compatibilize e integre os aspectos ambientais, culturais e sociais com o desenvolvimento económico (<sup>227</sup>). Claro que o impacto cultural da sua realização poderá ser menos positivo, conforme sejam ou não desenvolvidas estratégias de acordo com as características e feições culturais tradicionais.

Para o exercício de uma actividade turística consentânea com a realidade cultural, devem estabelecer-se normativamente padrões de qualidade, uma vez que turismo cultural pode ajudar não só a promover determinadas manifestações tradicionais locais e regionais, mas também pode conduzir à sua descontextualização, isto é, a sua idiossincrasia conduzida parcialmente para outros meios que apreciem somente algumas das suas facetas, consegue propagar uma imagem única do seu lugar de origem, mas pode igualmente levar à perda de vínculos tradicionais e de funcionalidade simbólica.

Para além da divulgação turística de valores representativos do património material, poder-se-á contribuir para impulsionar a dignificação da diversidade do património

---

Uma iniciativa paralela, foi preconizada pelo Fundo Mundial para a Natureza, em 1997, com o Programa PAN *Parks* no sentido de introduzir uma conexão entre a conservação da natureza e o turismo à escala europeia, colocando o valor económico gerado pela actividade ao serviço da protecção da natureza.

Estes programas foram reconhecidos pela Comissão Europeia porquanto fornecem uma base para a aplicação de boas práticas no conjunto da sua rede de áreas protegidas Natura 2000.

(<sup>227</sup>) A importância das áreas protegidas europeias como locais de interesse para o turismo reforçou a necessidade da sua adequada gestão. O objectivo da sustentabilidade nestes espaços turísticos pode ser alcançado, designadamente através da criação de um modelo de boas práticas e da identificação das áreas que lhe ficam submetidas.

Um dos objectivos da Carta Europeia do Turismo Sustentável é o de garantir que os parques criam as estruturas e desenvolvem os processos adequados ao turismo sustentável. Cada parque individualmente considerado deve ter uma estratégia de turismo sustentável e um plano de acção elaborado em estreita concertação com os entes locais relacionados com o turismo, conservação e os interesses da comunidade local. Traduz-se, assim, na constituição de uma parceria entre a área protegida com todos aqueles que têm um papel preponderante no desenvolvimento do turismo na região, com o objectivo de nele integrar os princípios do desenvolvimento sustentável. A parceria inicia-se a partir da delimitação de uma estratégia para o turismo que é estabelecida entre a área protegida e os parceiros aderentes, empresas turísticas e operadores turísticos, na qual se desenvolvem actividades, alojamentos e produtos turísticos social, económica e ecologicamente sustentáveis e que simultaneamente contribuam para um desenvolvimento económico da região. Esta estratégia comporta objectivos fundamentais como a conservação e valorização do património, o desenvolvimento social e económico, a preservação e melhor qualidade de vida das populações locais, a gestão de fluxos de visitantes e o aumento da qualidade da oferta turística.

Um modelo de desenvolvimento do turismo integra necessariamente uma perspectiva de sustentabilidade ambiental, económica e social, por isso, a estratégia da sua promoção e desenvolvimento, deve comportar múltiplas dimensões, entre as quais se destaca a valorização do património natural e a implementação de projectos sustentáveis em termos de ecoeficiência.

É de referir que, a nível nacional, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são parceiros aderentes, sendo esta última para protecção da paisagem biofísica Laurissilva, classificada como património mundial.

imaterial, sobretudo se este assentar na manifestação de singulares expressões incorpóreas. Este património mostra uma diferente fisionomia que turistas possuidores de uma certa sabedoria procuram, pois não lhes basta visitar o monumento ou o edifício histórico, mas querem inserir-se na cultura local e conhecer as tradições e práticas sociais. Como contrapartida do assento na uniformização do modo de vida do mundo ocidental, há uma maior expressão da procura do verdadeiro e genuíno.

Reportando-nos ao contexto aqui explanado, o direito do património cultural e o direito do turismo enquanto ramos do direito administrativo especial estão, de alguma forma, conexionados, procurando alcançar, por diversos meios, a conservação e valorização do património cultural. A incidência dos normativos do direito do património cultural vem conformar restrições e condicionamentos para a implementação e desenvolvimento da política turística neste âmbito e, conseqüentemente o conteúdo dos normativos reguladores do domínio turístico não devem afastar-se dessas limitações, sob pena de cairmos facilmente numa conflitualidade de interesses. De qualquer modo, ambas as políticas e respectivos normativos serão concretizados tanto melhor quanto mais eficientes forem na sua articulação e no cumprimento dos seus objectivos, reforçando não só a identidade cultural mas também promovendo a riqueza nacional.

## CAPÍTULO II

### ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL

#### 1. A COMPREENSÃO CONSTITUCIONAL DA *FRUIÇÃO* DO PATRIMÓNIO CULTURAL COMO *DIREITO FUNDAMENTAL* DO CIDADÃO

I — O sistema de valores que a CRP comporta, enquanto estatuto jurídico fundamental da comunidade política, assenta numa matriz de carácter humanitário, sustentada no princípio da dignidade da pessoa humana <sup>(228)</sup>, que encontra consagração no seu artigo 1.º, constituindo o suporte do Estado e a base dos direitos fundamentais enquanto afirmação do homem <sup>(229)</sup> e cujo conteúdo abrange o valor cultural como expressão do Estado de Direito Democrático. Apela-se aos direitos fundamentais e a sua subjectividade conduz-nos à afirmação de que o seu alicerce axiológico será o princípio da dignidade da pessoa humana.

A dignidade da pessoa humana como uma *normatividade trans-legal e até trans-constitucional* <sup>(230)</sup>, constitui o fundamento dos direitos humanos e a sua realização, em cada momento, exige uma adaptação determinada pelas circunstâncias históricas. Estes direitos são, objectivamente, considerados momentos históricos de realização dos direitos

---

<sup>(228)</sup> Da mesma forma, a CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA assenta num pilar humanitário quando dispõe no artigo 1.º do Capítulo I que “A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida”. *Vide*, «Carta dos Direitos Fundamentais: Europa e Cidadania», Debate na AR, Lisboa, 2001, p. 75.

<sup>(229)</sup> Na procura de uma corrente filosófica para apoiar o texto constitucional português, esta será a corrente personalista, que surgiu como uma superação dialéctica do individualismo e do totalitarismo. A pessoa é o fundamento da ordem social, compreendendo o homem concreto, livre mas socialmente integrado e participativo, que permite relevar a importância e até a primazia do interesse social geral sobre os interesses particulares, desde que salvaguardados os direitos fundamentais.

Hoje, pode considerar-se como o substracto comum dos estados democráticos ocidentais.

<sup>(230)</sup> BRONZE, Fernando José Pinto, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, p. 227.

dos indivíduos, mostrando como essas posições subjectivas se concretizam, conduzindo ao aprofundamento dos modos de realização da dignidade da pessoa humana. A dimensão histórica dos direitos humanos constitui uma forma de realização da sua dimensão axiológica, uma vez que os princípios éticos e jurídicos ligados à realização da dignidade da pessoa humana assumem uma configuração histórica concreta numa determinada comunidade e num dado momento. A perenidade dos direitos do homem, enquanto exigências de realização integral da dignidade da pessoa humana, não impede a circunstância da sua concretização temporal e espacialmente determinada.

Fala-se não só na historicidade dos direitos do homem mas também na sua conexão com as sucessivas formas históricas de concretização dos modelos de Estado, considerando que os direitos não dizem somente respeito ao cidadão individualmente considerado mas também compreendem as aspirações comunitárias.

No quadro de uma filosofia liberal, assente num modelo não intervencionista dos poderes públicos na esfera particular garantida pelos direitos fundamentais, que nasceram como direitos de defesa e protecção dos indivíduos e da sociedade perante o Estado, surgiram as liberdades individuais e os direitos civis e políticos, designadamente, a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, o direito de propriedade privada. A intenção liberal de defesa da autonomia privada, dos indivíduos livres, isolados e iguais e das relações sociais que constituíam entre si, perante o aparelho do Estado exprimia-se logo na Constituição liberal cuja essência assentava, com efeito, na afirmação dos direitos, liberdades e na inclusão de um conjunto de garantias dos cidadãos.

Por seu turno, no âmbito dos direitos fundamentais, as constituições democráticas e sociais acolheram não só o elenco clássico dos direitos negativos mas também os direitos positivos, direitos sociais e económicos que implicam uma actividade ou prestação estadual. Os *direitos fundamentais, por um lado, são direitos subjectivos (...), por outro lado, constituem elementos fundamentais da ordem objectiva da comunidade* <sup>(231)</sup>, por isso, considera-se a sua dimensão subjectiva, ou de defesa individual, que confere o conteúdo essencial dos normativos, que *não pode ser sacrificado a outros valores comunitários e a sua dimensão objectiva ou institucional, que reforça (...) a*

---

<sup>(231)</sup> HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20.<sup>a</sup> edição, C. F. Müller, Heidelberg, 1995, p. 127.

*imperatividade dos “direitos” individuais e alarga a sua influência no ordenamento jurídico e na vida da sociedade* <sup>(232)</sup>. Os normativos constitucionais que determinam os direitos ou liberdades fundamentais, definem verdadeiros direitos subjectivos <sup>(233)</sup>, tendo em conta que *dada a função inequívoca de protecção do indivíduo, perante agressões provindas de poderes públicos, assim como de privados, realizada pelos direitos fundamentais, a referida natureza de direitos subjectivos prevalece relativamente à sua vertente objectiva* <sup>(234)</sup>. A integração do indivíduo na comunidade política exige a determinação e adopção de valores e interesses que, numa sociedade de pluralismo democrático <sup>(235)</sup>, são valores comuns de escolha comunitária, integrando-se as liberdades no sistema de valores jurídico-políticos.

Os direitos fundamentais são, igualmente, relevantes nas relações jurídico-privadas, conforme se retira do n.º 1 do artigo 18.º da CRP, mesmo considerando que a vinculação das entidades privadas pelos direitos fundamentais não é tão intensa como sucede com as entidades públicas, o que permite distinguir entre “uma vinculação a título principal, que cabe às entidades privadas dotadas de poder, pela qual estas se encontram obrigadas a um dever activo de cooperação com os particulares que, em face delas, podem invocar direitos fundamentais e uma vinculação a título secundário, que cabe a todo e qualquer indivíduo de respeitar um direito fundamental reconhecido a outrém em face do poder e cujo reflexo, nas relações interprivadas é (...) um dever geral de respeito” <sup>(236)</sup>.

---

<sup>(232)</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, reimpressão, livraria Almedina, Coimbra, 1998, p. 159-161.

<sup>(233)</sup> Neste sentido, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1121 e segs.

<sup>(234)</sup> SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do acto administrativo perdido*, livraria Almedina, Coimbra, 1996, p. 178.

<sup>(235)</sup> A aniquilação dos alicerces liberais conduziu ao emergir de uma sociedade heterógenea consubstanciada em valores e interesses plurais. A constituição do Estado passa por valores da comunidade que assentam numa dinâmica plural de comportamentos e de interesses e determinam-se nos processos de construção e escolha que os tornem vinculantes, procurando alcançar um mínimo de consenso social, um comum integrante, perante a diversidade e pluralidade.

No sentido expresso por CASTANHEIRA NEVES, o pluralismo “(...) traduz uma diversidade de perspectivas e de procuras, de concepções e de soluções sem excluir a pressuposição de um comum, por exemplo, o referente comunitário e os seus valores fundamentais, nem negar a possibilidade de uma procura de sentido que, dialectizando essas divergências, as supere na reconstituição de um comum integrante e as critique numa exigência de validade”. NEVES, António Castanheira, «A unidade do sistema jurídico e o seu sentido (Diálogo com Kelsen)», in: BFDUC, Coimbra, 1979, p. 146.

<sup>(236)</sup> SILVA, Vasco Pereira da, «A Vinculação das Entidades Privadas pelos Direitos, Liberdades e Garantias», in: RDES, n.º 2, Ano XIX, 1987, p. 272.

Aos poderes públicos corresponde uma acção de natureza garantista ou, quando constitucionalmente autorizada, de carácter restritivo.

Como fundamento da ordem social, a dignidade da pessoa humana <sup>(237)</sup> exige um núcleo irreduzível de direitos, liberdades e garantias <sup>(238)</sup> anteriores à concessão legal <sup>(239)</sup>, que assegure o seu livre desenvolvimento. No entanto, há outros valores de protecção constitucional, uma vez que se exige também a efectivação dos direitos sociais como elementos indispensáveis ao seu desenvolvimento integral. Deste modo, há direitos que podem sofrer restrições legais, mas limitadas ao necessário "para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos" <sup>(240)</sup> <sup>(241)</sup>, como refere o n.º 2 do artigo 18.º da CRP.

---

<sup>(237)</sup> Os PALOP também o subscrevem em sede dos princípios fundamentais.

Nos termos do artigo 1.º da Constituição da República Federativa Brasileira, é assegurado o exercício dos direitos individuais e sociais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade e no inciso III refere como um dos seus fundamentos a *dignidade da pessoa humana*.

Por seu turno, o artigo 2.º da Lei Constitucional da República de Angola, refere que "o Estado democrático de direito tem como fundamentos designadamente a *dignidade da pessoa humana*, o respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do homem, quer como indivíduo, quer como membro de grupos sociais organizados (...)" e nos termos do artigo 20.º, "o Estado respeita e protege as pessoas e *dignidade humanas* e todo o cidadão tem direito ao livre desenvolvimento da sua personalidade".

A Constituição da República de Cabo Verde, nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 1.º "(...) garante o respeito pela *dignidade da pessoa humana* e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos do homem (...)", "(...) tem como objectivo fundamental a realização da democracia económica, política, social e cultural (...)" e "(...) criará progressivamente as condições indispensáveis à remoção de todos os obstáculos que possam impedir o pleno desenvolvimento da pessoa humana (...)".

Na Constituição da República da Guiné-Bissau, de 26 de Fevereiro de 1993, o artigo 17.º, n.º 1 prescreve que "(...) O Estado preserva e defende o património cultural do povo, cuja valorização deve servir o progresso e a salvaguarda da *dignidade humana*".

Nos termos das alíneas d) e g) do artigo 6.º da Constituição da República de Moçambique, de 30 de Novembro de 1990, refere-se que os seus objectivos fundamentais são "a defesa e promoção do direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a lei" e "a afirmação da *personalidade* moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio-culturais".

(O itálico é nosso).

<sup>(238)</sup> O conteúdo essencial dos preceitos constitucionais que consagram "direitos, liberdades e garantias" traduz o mínimo valorativo da dignidade da pessoa humana.

<sup>(239)</sup> Ou anterior à concessão constitucional. Chamando a atenção para a "Reserva do Direito" inerente ao reconhecimento da dignidade da pessoa humana, *vide* VAZ, Manuel Afonso, *ob. cit.*, p. 189 e segs.

<sup>(240)</sup> Trata-se de um conjunto de interesses gerais ou valores da vivência social, constitucionalmente protegido, e deste necessita para alcançar o desenvolvimento da sua personalidade.

<sup>(241)</sup> A dimensão do conteúdo constitucional do direito ou liberdade constitucionalmente protegida sofre, desde logo, limitações constitucionais decorrentes da concordância com outros direitos ou valores.

Na prossecução da máxima expansão dos direitos fundamentais, as restrições legais devem limitar-se ao necessário, estão constitucionalmente condicionadas à não retroactividade dos seus efeitos e não podem "diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais" que consagram "direitos, liberdades e garantias", mesmo que se mostrem necessárias para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, conforme o n.º 3 do artigo 18.º da CRP, concretizando expressamente o pressuposto conceptual da filosofia personalista.

O texto constitucional português não reduziu o Estado a um mero garante da autonomia individual, mas assumiu o pluralismo como regime ao nível constitucional, visando primariamente a organização e limitação do poder em face da autonomia privada e se no artigo 2.º "o respeito e a garantia da efectivação dos direitos e liberdades fundamentais" é tido como base do Estado de Direito Democrático, também aí se determina que a democracia económica, social e cultural é o objectivo da organização estatal. A opção constitucional faz incluir ao lado dos direitos, das liberdades e das normas organizatórias, os princípios directores da vida social e os direitos à acção estadual naquelas dimensões em que a liberdade formal não assegura, só por si, a realização da pessoa humana e que se tornaram indispensáveis para o seu desenvolvimento.

Atendendo à natureza específica do conjunto de direitos económicos, sociais e culturais que não dependem unicamente da iniciativa dos interessados mas implicam uma conduta activa dos poderes públicos em ordem à prestação directa ou indirecta de bens ou serviços e ao facto de serem reconhecidos a diferentes níveis nos Estados Europeus, há mecanismos de controlo adaptados à sua fisionomia, relevando, principalmente de concepções políticas<sup>(242)</sup>.

À institucionalização política e social preside o equilíbrio constitucional da liberdade e da igualdade, por isso, há que equilibrar as pretensões desses valores com um modelo de sociedade ordenada. O legislador constituinte juridifica a intenção de articular a realização das liberdades individuais constitucionalmente assumidas<sup>(243)</sup> e a promoção da igualdade real<sup>(244)</sup>, havendo uma margem de compatibilização entre ambas, ao

---

*Vide*, o quadro do "procedimento jurídico-constitucional de restrição de direitos", em CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, p. 628.

<sup>(242)</sup> Nesse sentido, o Conselho da Europa elaborou instrumentos para a protecção internacional dos direitos económicos, sociais e culturais, como a Carta Social Europeia.

Não obstante, a pobreza da Convenção Europeia dos Direitos do Homem quanto aos efeitos económicos, sociais e culturais, isso não tem impedido que o poder jurisdicional atenda à relatividade da *summa divisio* entre esses direitos e os direitos civis e políticos, compreendendo, numa interpretação teleológica do texto, que certos direitos seriam desprovidos de significado concreto se não implicassem prestações positivas a cargo dos Estados Contratantes.

<sup>(243)</sup> MACHADO, João Baptista, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, livraria Almedina, Coimbra, 1982, p. 97 e segs.

<sup>(244)</sup> O valor da igualdade é um dos pilares do Estado de Direito e pórtico do conjunto dos direitos e deveres fundamentais, pois, nos termos do artigo 13.º, n.º 1 da CRP "todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei". Mas a referência à igualdade formal de direitos e deveres é insuficiente, na medida em que nem todos os cidadãos possuem os mesmos meios e condições para exercer esses direitos ou suportar esses deveres. Concretiza-se, assim, uma dimensão de igualdade material ou substancial, que atenda às condições objectivas da igualdade de oportunidades.

determinar como valores ou tarefas fundamentais do Estado a garantia dos direitos e liberdades fundamentais e a promoção do bem estar e a qualidade de vida e a igualdade real entre os cidadãos, bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais.

A unidade valorativa constitucionalmente determinada completa-se no respeito absoluto de um núcleo mínimo de direitos humanos, que não podem ser colocados em causa pela própria defesa do Estado e do texto constitucional. Uma possível divergência entre os propósitos estatais e o indivíduo será resolvida pela primariedade deste, o que salvaguarda a intenção fundamental do direito que tem em conta cada homem na sua pessoa, manifestada, desde sempre, na construção do direito natural <sup>(245)</sup>, dirigida à dignidade humana.

II — A abordagem do sentido e conteúdo do ordenamento jurídico do património cultural reverte para o quadro constitucional enquanto pilar fundamental para a construção de um regime válido e eficaz nas suas diversas dimensões, sabendo que o património cultural constitui um dado importante na realização dos direitos à cultura e educação.

A cultura como direito do homem e como questão política com uma dimensão comunitária não podia deixar de ter consequências de natureza jurídica, conduzindo à consideração das dimensões axiológica e jurídica da fruição cultural, como direito do homem, facto a que não ficou alheia a Declaração Universal dos Direitos do Homem ao

---

A igualdade real como princípio ou tarefa fundamental do ordenamento jurídico-constitucional, concretiza-se na alínea d) do artigo 9.º, incumbindo ao Estado "promover (...) a igualdade real entre os portugueses (...) e uma das suas dimensões é a "efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais". As medidas tendentes à promoção da igualdade real que conferem um tratamento preferencial a grupos sociais mais desfavorecidos ou a sectores ou regiões económicas mais carenciadas, ao abrigo da dimensão material do princípio da igualdade não traduzem o afastamento da sua dimensão formal. Para obviar, a situações menos esclarecedoras, o n.º 2 do artigo 13.º afirma a preocupação fundamental de controlar a tendência do poder para a discricionariedade. A diferenciação não vem implicar o desrespeito pela igualdade que, no entanto, existirá quando esse tratamento for desproporcionado à desigualdade material que o justifica. Cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional*, p. 562 e segs. e *Direito e Teoria da Constituição*, p. 332. Para um estudo do tema, VAZ, Manuel Afonso, *ob. cit.*, p. 345 e segs.

<sup>(245)</sup> Sobre o conceito, as propriedades de universalidade, cognoscibilidade e imutabilidade do direito natural, as suas funções e a crise e ressurgimento actual da doutrina jusnaturalista, *vide* CHORÃO, Mário Bigotte, *ob. cit.*, p. 139, 147-151 e 163-165 e LATORRE, Angel, *ob. cit.*, p. 178 a 183.

prescrever no n.º 1 do artigo 27.º que “toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam”, inserindo, desta forma, os direitos culturais na protecção internacional dos direitos do homem.

Constituindo a cultura uma dimensão comunitária, não teria sentido ficar à margem da sistematização constitucional, por isso, torna-se importante destacar uma *Constituição Cultural* <sup>(246)</sup> no sentido de permitir a identificação, através das suas normas, do escopo constitucional e a conexão entre estas e o direito do património cultural apresentado como uma dimensão do direito cultural, cuja função é a de preservar e valorizar o património, *enquanto elemento vivificador da identidade cultural comum, como realidade da maior relevância para a compreensão, permanência e construção da identidade nacional e para a democratização da cultura* <sup>(247)</sup>.

A *Constituição Cultural* <sup>(248)</sup> enquanto conjunto de normativos jurídicos, que relevam o fenómeno cultural na sociedade, garante uma determinada ordem cultural e está

---

<sup>(246)</sup> MIRANDA, Jorge, «O Património Cultural e a Constituição – Tópicos», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 256.

<sup>(247)</sup> Expressão do n.º 1 do artigo 1.º da LPC.

<sup>(248)</sup> Para especificar o conceito seria de considerar uma constituição cultural formal, enquanto conjunto de preceitos fundamentais de conteúdo cultural inseridos no texto constitucional e uma constituição cultural material essencial para a caracterização do sistema cultural.

A unidade formal do sistema normativo constitucional traduz uma concepção estática e dedutiva suportada em construções abstractas e um conceito de constituição entendido como o compromisso histórico espelhado no seu texto. Revela, certas insuficiências, desde logo, a impossibilidade de assim entendida cumprir as tarefas de unificação e identificação da comunidade política, que se afirma como um todo plural, dinâmico, heterogéneo, de unificação *constituenda*.

Perante a constituição material, resultante das relações de poder efectivamente existentes, há uma integração e desenvolvimento dos normativos constitucionais escritos, particularmente, daqueles que estão relacionados com o processo de intervenção dos poderes públicos no contexto económico e social, na concretização e actualização das respostas constitucionais susceptíveis de serem compatíveis com o normativo constitucional formal.

Na verdade, como acentua VIEIRA DE ANDRADE, "o problema da Constituição em sentido material (...) corresponde à crise da Constituição, como conceito que, construído num certo tempo e para um determinado tipo de sociedade, tem de defrontar-se com novas realidades e de ser compreendido num mundo radicalmente diverso, mesmo quando nos circunscrevemos a um espaço cultural limitado".

À Constituição cabe uma tarefa de conformação material da comunidade política concreta, pelo que não pode ser reduzida a um conjunto abstracto de valores ou então será inútil. "A Constituição material há-de, por isso, operar através de um texto, onde se manifestem as opções de valor jurídicas e políticas da comunidade, que já não esgota nas suas palavras a Constituição, que seja o depositário dos valores constituintes aceites e que sirva de base para a descoberta das soluções jurídico-constitucionais concretas, um texto que garanta a permanência das grandes opções comunitárias (...)". ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Direito Constitucional - Sumários*, Coimbra, 1980, p. 45-46.

Ao direito da cultura corresponde-lhe uma projecção dinâmica e pragmática da ordem jurídica, tendo em conta as mudanças e exigências sociais. O ser da Constituição só fica preenchido com uma perspectiva

estritamente conexcionada com os elementos sociais, culturais, éticos e enquadrada por valorações políticas. Existe, pois, uma interligação entre ordem política e ordem cultural, no sentido de que a Constituição não permite uma qualquer ordem cultural, uma vez que a realização dos direitos individuais democraticamente garantidos exige que se concretizem as liberdades constitucionais na vida cultural.

A *Constituição Cultural* está na base de um Estado democrático cultural que pretende, no entendimento de Gomes Canotilho e Vital Moreira, a realização da democracia cultural que se baseia, por um lado, na generalização do acesso à cultura e à fruição cultural e, por outro lado, na participação social na definição da política cultural <sup>(249)</sup>.

Vamos, pois, averiguar a forma como está tratada constitucionalmente, de modo que possamos delimitar duas perspectivas que se complementam, isto é, a consideração como Constituição *subjectiva* ao enquadrar o direito e dever fundamentais dos cidadãos e como Constituição *objectiva* <sup>(250)</sup> referente não só à tarefa fundamental do Estado mas também às incumbências das instituições públicas e privadas e da comunidade em geral.

Sendo certo que a CRP não dispõe de um carácter unicamente subjectivista e garantístico, o seu sistema axiológico confere, no seio da Constituição cultural subjectiva, a primazia ao direito à cultura, visando não só concretizar o domínio particular dos direitos sociais, constituído pelos direitos culturais <sup>(251)</sup>, constantes dos artigos 73.º a 79.º, designadamente pelos direitos à educação e à criação cultural, mas também a realização de algumas liberdades fundamentais de criação intelectual, artística e científica. É, pois, possível identificar os direitos de participação que relevam dos direitos, liberdades e garantias, a liberdade de criação e o direito de acesso de todos os cidadãos à fruição cultural, que tem, na sua maior parte, por objecto os valores integrantes do património cultural e no qual se inclui o direito de informação, o direito de acesso e visita dos bens culturais <sup>(252)</sup> e a pesquisa científica.

---

dinâmica e integradora da realidade e da cultura constitucionais, que entenda uma constituição material como unidade de sentido cultural. *Ibidem*, p. 111 e segs.

<sup>(249)</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, p. 361.

<sup>(250)</sup> Expressões de Jorge Miranda, «O Património Cultural e a Constituição – Tópicos», p. 259.

<sup>(251)</sup> Se contextualizarmos os direitos culturais, estes apoiar-se-ão mais na concepção culturalmente vigente, do que propriamente no princípio da dignidade da pessoa humana, o que vem significar que não há uma ligação umbilical entre este princípio e todos os direitos.

<sup>(252)</sup> Por um lado, o direito de acesso à fruição material, no qual se insere o direito de visita ao lugar com valor cultural ou que contenha objectos com valor cultural e o direito de visualizar o bem cultural sem impedimentos o que, por vezes, não sucede com a existência de construções erguidas na zona de protecção

O património cultural constitui um elemento importante na medida em que contribui não só para a realização, entre outros, dos direitos à educação e à cultura mas também para o desenvolvimento económico e social. Quer os diversos direitos, liberdades e garantias fundamentais reportados à protecção do património cultural quer as tarefas do Estado dirigidas à realização desses direitos, têm não só uma dimensão individual mas também uma dimensão colectiva para a sua efectivação, enquanto contribuem, decisivamente, para o funcionamento da comunidade, cuja identidade assenta numa base cultural.

Entre os direitos consignados no Capítulo III sob a epígrafe “Direitos e Deveres Culturais”, do Título III da Parte I da CRP <sup>(253)</sup>, referencia-se especificamente o direito de fruição e criação cultural, constante do artigo 78.º, n.º 1, 1.ª parte, que integra quer o acesso ao conjunto dos bens culturais quer a participação na cultura, possibilitando aos cidadãos enquanto titulares da participação no desenvolvimento da democracia cultural, na protecção e valorização do património cultural comum, o direito de conformação do processo de criação cultural. Constitui um direito de autonomia do cidadão perante as entidades públicas e privadas e distinto dos demais direitos constitucionalmente

---

dos imóveis classificados. Por outro lado, o direito de acesso à fruição intelectual que compreende o direito ao conhecimento, à informação e à utilização do conteúdo cultural inerente aos bens culturais. No que diz respeito às manifestações do direito de acesso à fruição do património cultural, *vide* CORNU, Marie, *ob. cit.*, p. 521 e segs.

<sup>(253)</sup> Comparativamente, na ordem constitucional espanhola, os direitos relativos à cultura foram introduzidos sob a forma de princípios ou valores constitucionais, nos artigos 44.1, 45.1 e 46, do Capítulo III do Título I, sob a epígrafe “Dos princípios que regem a política social e económica”. O acesso à cultura, a conservação e enriquecimento do património histórico, artístico e cultural estão articulados como direitos fundamentais. É evidente que, pela sua inclusão formal, estes normativos beneficiam da garantia, comum a toda a Constituição, de serem normas juridicamente vinculativas e, conseqüentemente, de aplicabilidade imediata.

Numa referência à dogmática jurídico-constitucional espanhola, o texto constitucional distinguiu três classes de direitos fundamentais. Em primeiro lugar, temos os direitos fundamentais básicos consagrados nos artigos 14.º a 29.º. Em segundo, os direitos fundamentais complementares nos artigos 30.º a 38.º e, por último, os direitos fundamentais informadores contemplados nos artigos 39.º a 52.º, no âmbito dos quais se enquadra o direito à fruição do património cultural, conforme os artigos 44.1, 45.1. e 46.

Todavia, há quem se refira a direitos fundamentais de 1.ª classe ou em sentido estrito que se aproximariam da nossa categoria de direitos, liberdades e garantias, a direitos fundamentais de 2.ª classe que incluem direitos que, entre nós, são qualificados como direitos, liberdades e garantias e outros que se enquadram na categoria de direitos económicos, sociais e culturais. Por fim, os direitos fundamentais de 3.ª classe, sistematicamente, enquadrados no Capítulo III do Título I, abrangendo certos direitos, como é, precisamente, o direito à fruição do património cultural e os deveres do Estado, nomeadamente, o dever de protecção da ciência.

Sobre as classes de direitos fundamentais na dogmática espanhola, *vide* CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «O Direito ao Ambiente como direito subjectivo», *in*: 1.ªs Jornadas Jurídicas Luso-Espanholas "A Tutela Jurídica do Meio Ambiente. Presente e Futuro", FDUC, Coimbra, 2002, p. 13-14.

consagrados, integrando-se nos direitos subjectivos de natureza económica, social e cultural.

O direito à fruição cultural, no qual se insere o direito à fruição do património cultural, constitui a base da constituição cultural subjectiva, no que se refere aos valores culturais integrantes do património cultural, na dimensão de fruição cultural e cujo fundamento assenta na posição fundamental do cidadão perante esses valores <sup>(254)</sup>. Permite um entendimento dinâmico do património cultural no sentido de abranger não só o direito de acesso à fruição dos bens culturais da geração presente mas também a sua valorização e permanência para as gerações futuras.

Se parece fortalecida a ideia de que o património cultural é compreendido na sua dimensão colectiva como um bem jurídico unitário, importa evidenciar que essa sua natureza terá em conta o facto da fruição do património cultural dever ser assumida como direito subjectivo do cidadão individualmente considerado, se compreendermos que esse direito é dotado de uma dimensão pessoal, salientando-se que a sua conformação como direito subjectivo foi consolidada pelo legislador ordinário <sup>(255)</sup>. Assim, falar em fruição do património cultural implica o recurso a um conjunto de princípios gerais que decorrem da constituição cultural subjectiva e concretizados na LPC <sup>(256)</sup> e na subsequente regulamentação, rejeitando-se quer uma abordagem restrita, seja do ponto de vista da protecção jurídica subjectiva seja do ponto de vista da tutela objectiva dos bens culturais, que desconhece a relevância jurídica autónoma dos fenómenos do património cultural, quer um fundamentalismo jurídico, limitado à lógica da fruição do património cultural, que vem sacrificar os outros valores e interesses. Assim, são inadequadas quer as proposições que restrinjam excessivamente ou até ignorem a tutela dos direitos e dos bens culturais, quer as que conduzem ao fundamentalismo da política cultural.

---

<sup>(254)</sup> JEAN POLI sublinha a dupla função dos bens culturais como factores de realização individual e de integração social, à luz da dupla natureza do ser humano como sujeito pensante e como ser social. POLI, Jean-François, *La Protection des Biens Culturels Meubles*, Paris, 1996, p. 340-342.

<sup>(255)</sup> O direito à fruição do património cultural está especificamente concretizado no artigo 7.º n.º 1 da LPC ao referir que "todos têm direito à fruição dos valores e bens que integram o património cultural, como modo de desenvolvimento da personalidade através da realização cultural" e aos seus titulares são reconhecidas as garantias prescritas no seu artigo 9.º.

<sup>(256)</sup> O exercício do direito à fruição do património cultural implica uma intervenção equilibrada dos princípios da fruibilidade universal dos bens culturais, da concordância prática na resolução dos conflitos entre o direito fundamental à fruição cultural e os demais direitos fundamentais dos proprietários e detentores ou de terceiros, da graduabilidade do interesse público presente nos bens e da proporcionalidade no estabelecimento das vinculações espaciais indirectas.

É reconhecida a dimensão jurídica das questões relativas à fruição do património cultural, mas isso não significa a maximização da sua protecção, traduzida na sua imposição absoluta perante outros direitos fundamentais <sup>(257)</sup>. Como sugestivamente afirma HENKE, “o direito que existe independentemente da minha pessoa (...) é, como é óbvio, algo diferente do meu direito, que eu tenho relativamente a outrém” <sup>(258)</sup>. Ora, no direito do património cultural tanto existem direitos subjectivos no quadro de relações que têm como sujeitos passivos entes públicos e privados, como a tutela objectiva de bens culturais. Por isso, o modo que parece mais adequado é o que decorre da protecção jurídica individual, no âmbito dos direitos fundamentais e considerando que as normas reguladoras do património cultural se destinam também à protecção dos interesses dos indivíduos que, desta forma, são titulares de direitos subjectivos públicos <sup>(259)</sup>, sendo certo que a opção por um modelo predominantemente subjectivo de realização dos valores culturais não pode significar o afastamento da tutela objectiva dos bens culturais. O que parece melhor corresponder ao texto constitucional, que se ocupa da questão do direito à fruição cultural e da correspondente protecção e valorização do património cultural na dupla perspectiva de direito fundamental e tarefa estadual.

A protecção jurídica subjectiva, garantida constitucional e legalmente, conduz a que cada cidadão se interesse “pelos assuntos do Estado”, como se fossem os seus <sup>(260)</sup>, o que possibilita a associação de diversos sujeitos públicos e privados na realização do Estado de Cultura. Por isso, refere-se não só o cidadão individualmente considerado mas também

---

<sup>(257)</sup> Os princípios e valores do ordenamento jurídico não se esgotam nos valores ético-jurídicos da preservação e defesa do património cultural, pelo que poderão surgir fenómenos de “colisão de direitos”, os quais deverão ser resolvidos mediante “concordância prática”, “que impõe a ponderação de todos os valores constitucionais aplicáveis, para que não se ignore algum deles e para que a Constituição (...) seja preservada na maior medida possível”. Cfr. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 222. Deste modo, é exigível a sua conciliação com outras posições jurídicas subjectivas constitucionalmente instituídas, quer se trate de direitos como a liberdade e a propriedade, quer se trate de direitos como os económicos e sociais.

<sup>(258)</sup> HENKE, Wilhelm, «Das Subjektive Recht im System des öffentlichen Rechts», in: *Die öffentliche Verwaltung*, n.º 17, Agosto de 1980, p. 622. *Apud* SILVA, Vasco Pereira da, *Verdes são também os Direitos do Homem*, 1.ª edição, Principia, Publicações Científicas e Universitárias, Lisboa, 2000, p. 16.

<sup>(259)</sup> Ou titulares de *pretensões jurídicas*, como sugere VIEIRA DE ANDRADE quando designa os direitos a prestações por *pretensões jurídicas*, pois são mais do que interesses juridicamente protegidos, ainda que não sejam verdadeiros direitos subjectivos. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 209.

<sup>(260)</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, tradução de Carlos Monteiro de Oliveira, Principia, Publicações Científicas e Universitárias, Lisboa, 2002, p. 1.

as associações representativas dos seus direitos ou interesses <sup>(261)</sup>. O que releva aqui, de um modo especial, a importância das estruturas associativas de defesa do património cultural na realização do Estado democrático cultural.

O direito à fruição do património cultural também permite a consideração do alargamento da titularidade de direitos subjectivos nas relações que se estabelecem, que não podem ser entendidas somente numa concepção clássica de ligações bilaterais, autoridade administrativa e indivíduo, mas também como relações jurídicas multilaterais <sup>(262)</sup>, envolvendo vários sujeitos jurídicos que podem ser não só a Administração Pública e o lesante potencial ou efectivo, mas também os lesados, aos quais é coarctado o direito à fruição dos valores culturais. E é para a protecção desses direitos que lhes são atribuídos direitos de intervenção no procedimento administrativo e é assegurada uma tutela jurisdicional efectiva, nos termos do n.º 3 do artigo 52.º da CRP, articulando a garantia de defesa dos direitos fundamentais com o direito de acesso ao direito.

## 2. A COMPREENSÃO CONSTITUCIONAL DA *PRESERVAÇÃO, DEFESA E VALORIZAÇÃO* DO PATRIMÓNIO CULTURAL COMO *DEVER FUNDAMENTAL* DO CIDADÃO

I — O fenómeno da socialização, da capacidade social de absorção de novos valores e as necessidades colectivas sentidas por toda a comunidade e não só pelo cidadão individualmente considerado, deixaram o seu cunho no percurso histórico, o que permitiria falar numa dimensão valorativa subjacente aos direitos fundamentais para além da sua primordial subjectividade, por isso, seriam compreendidos não só como faculdades ou poderes de que os indivíduos são titulares mas também como valores ou fins que a comunidade está disposta a alcançar.

---

<sup>(261)</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 12.º da CRP, segundo o qual “as pessoas colectivas gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza”. O que também encontra consagração no artigo 160.º do CC que estabelece o princípio da especialidade dos fins a prosseguir, enquanto fundamento da capacidade jurídica de exercício das pessoas colectivas.

<sup>(262)</sup> Sobre as relações jurídicas multilaterais *vide* SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do acto administrativo perdido*, p. 178 e segs.

Na sua sistematização, a CRP não dedica um tratamento sistematizado e global aos deveres fundamentais mas tipifica-os em preceitos normativos dispersos, procurando não fazer a sua inclusão no título relativo aos direitos, liberdades e garantias.

No entanto, prevê a conexão dos deveres com direitos fundamentais <sup>(263)</sup> <sup>(264)</sup> quer no âmbito dos direitos, liberdades e garantias, quer no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais, contudo, por um lado, estes direitos *não constituem, uma unidade essencial com deveres fundamentais de natureza jurídica ou cívica, quer perante os outros cidadãos, quer perante a colectividade e, por outro lado* estes deveres *não constituem, em si, um sistema que justifique a subordinação geral dos direitos fundamentais a valores comunitários* <sup>(265)</sup>, que ultrapassasse até a sua função primordial de protecção da dignidade de pessoa humana. Mesmo sabendo que os direitos fundamentais prevêm a afirmação de valores sociais que impõem tarefas de responsabilidade estatal, isso não se traduz nem na funcionalização <sup>(266)</sup> dos poderes subjectivos do seu titular para satisfazer os fins sociais nem que cada direito tenha necessariamente de incluir um dever fundamental.

Os deveres fundamentais associados a direitos, constituem, geralmente, *uma realidade autónoma e exterior a cada um deles* <sup>(267)</sup>, embora, na medida em que se referem a valores comunitários, possam fundamentar a limitação dos direitos fundamentais em geral, designadamente das liberdades sem, no entanto, prejudicar a supremacia da subjectividade fundada na autonomia da pessoa humana, que confere o conteúdo essencial aos preceitos constitucionais, que não pode ser sacrificado a outros valores comunitários.

No âmbito do direito a prestações, não é difícil o reconhecimento dos deveres associados a direitos fundamentais, porque aí está em causa principalmente a actuação

---

<sup>(263)</sup> Diferentemente dos deveres fundamentais autónomos impostos pela normação constitucional independentemente de qualquer direito.

<sup>(264)</sup> Considerações sobre os deveres associados a direitos, *vide* NABAIS, José Casalta, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, livraria Almedina, Coimbra, 1998, p. 102 e segs., 113 e segs. e 171 e segs.

<sup>(265)</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 147 e 158.

<sup>(266)</sup> No texto constitucional não se prescreve esta funcionalização, continuando a relevar a primazia da dimensão subjectiva dos direitos fundamentais.

<sup>(267)</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 159.

dos poderes públicos. São afirmações de valores comunitários feitas a propósito dos direitos, que são exercidos num quadro de reciprocidade e de solidariedade <sup>(268)</sup>, como sucede com o direito à fruição do património cultural, cujo conteúdo é definido necessariamente em função do interesse comum.

Associado ao direito de fruição e criação cultural <sup>(269)</sup> destaca-se o dever fundamental constante da 2.<sup>a</sup> parte do n.º 1 do artigo 78.º da CRP, prescrevendo que “todos têm o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural” <sup>(270)</sup>, que deverá ser adequadamente interpretado na orientação constitucional, em face do princípio da *certeza dos deveres* <sup>(271)</sup>. Este dever prende-se com os princípios estruturais da CRP que se reflectem na construção dos alicerces do regime jurídico do património cultural, designadamente o princípio democrático que abrange a democratização cultural a que aludem os artigos 2.º e 73.º, n.º 3 e o princípio da democracia participativa, a que se referem os artigos 2.º, 48.º e n.ºs 1 e 5 do artigo 267.º, que comporta a participação na cultura. <sup>(272)</sup>.

É assumida a participação dos cidadãos na vida cultural e o seu empenhamento social e, concomitantemente, a sua responsabilidade que comporta várias dimensões no sistema axiológico-constitucional português.

Há, por um lado, o dever constitucional de preservar, uma vez que a responsabilidade do cidadão não se traduz apenas na titularidade para agir, mas também em obrigações de *non facere*, na abstenção traduzida na obrigação de não atentar ou lesar a integridade dos

---

<sup>(268)</sup> Corroborado pelo n.º 1 do artigo 29.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem ao determinar que o "indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento da sua personalidade", o que vem sugerir a assunção do dever de preservação e defesa do património cultural, no sentido de assegurar uma das dimensões para o desenvolvimento da personalidade humana.

<sup>(269)</sup> Há quem se refira à *vertente negativa* do direito de fruição dos bens culturais, uma vez que este não dispõe apenas de uma dimensão positiva ou uma posição subjectiva activa sobre os valores culturais. Vide GOMES, Carla Amado, «O Património Cultural na Constituição», in: *Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, p. 348-349.

Conforme refere HESSE, na sua “*vertente negativa*”, os direitos fundamentais são “*direitos de defesa*” contra os poderes estaduais, pois permitem aos indivíduos defender o seu “*status*” constitucional contra violações ilegais dos poderes públicos sob formas jurídicas; enquanto que, na sua *vertente positiva*, eles vinculam a actuação dos poderes públicos, que devem procurar a sua “*concretização*”. HESSE, Konrad, *ob. cit.*, p. 130-131.

<sup>(270)</sup> A LPC veio contemplar este dever nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º.

<sup>(271)</sup> Relatório da Proposta de Lei n.º 39/VIII, p. 52.

bens culturais de forma a não ser afectado o acesso à fruição dos bens culturais com as respectivas acções de promoção e garantia. A estas situações subjectivas de natureza passiva correspondem, no tecido da LPC e da respectiva legislação de desenvolvimento, algumas providências jurídicas, desde logo, as de carácter sancionatório, no âmbito da responsabilidade civil, do ilícito de mera ordenação social ou do ilícito penal <sup>(273)</sup> mas também as de incentivo <sup>(274)</sup> que possibilitem aos proprietários possuidores e demais titulares de bens culturais o respeito das suas obrigações nessa qualidade <sup>(275)</sup>, designadamente o dever de conservação, sem que tais encargos os coloquem em situação de desigualdade <sup>(276)</sup> perante os outros cidadãos.

Por outro lado, há um dever fundamental de defender traduzido na obrigação de impedir a perda, a deterioração, *maxime* a destruição e, finalmente, um dever fundamental de valorizar no sentido de contribuir por diversos modos para a fruição do património cultural pelos cidadãos e de, em situações mais limitadas, participar no enriquecimento cultural.

Este dever fundamental não é um mero efeito da previsão do direito e as dimensões referidas traduzem a responsabilidade dos cidadãos na realidade social, por isso, também aqui não podem estar desligados dos valores comunitários que preenchem o espaço normativo e que têm o dever de respeitar. Não esquecendo, no entanto, que o conteúdo das liberdades de actuação é, em princípio, determinado pelos seus titulares e incluem, por isso, também a liberdade de não agir.

Em conformidade com a sua natureza de bem constitucionalmente protegido, o direito de impedir, preventiva ou sucessivamente, a lesão dos valores culturais é reconhecido a todos, de acordo com o n.º 3 do artigo 52.º da CRP, apresentando-se, deste modo, mecanismos legais de garantia e consequências jurídicas adequadas.

---

<sup>(273)</sup> A que se refere o Título XI da LPC.

<sup>(274)</sup> Como os benefícios e incentivos de natureza fiscal relativos à protecção e valorização do património cultural, a que se refere o Título X da LPC.

<sup>(275)</sup> O artigo 21.º da LPC prescreve um conjunto de deveres especiais aos quais estão adstritos.

<sup>(276)</sup> Sobre o princípio da igualdade, particularmente, a sua dimensão material, *supra*, p. 105, nota 242.

II — Para o cumprimento dos deveres constitucionalmente previstos de salvaguarda e preservação dos bens culturais, abrem-se vias susceptíveis de serem prosseguidas em ordem à sua tutela efectiva. Aproveitam-se as formas de tutela como a possibilidade de intervenção procedimental e do exercício da acção popular <sup>(277)</sup>, que permitam agir não só individual mas também colectivamente. Daí a importância da articulação do direito do património cultural com a garantia designada por direito à protecção jurisdicional efectiva <sup>(278)</sup>, princípio este que assume uma grande importância no Estado de Direito, ao assegurar um alargamento da tutela jurisdicional das posições jurídicas subjectivas dos cidadãos. Dispomos, assim, de uma cláusula geral de acesso ao direito e aos tribunais, tendente a garantir a inexistência de *zonas cinzentas* <sup>(279)</sup> de garantia de uma decisão jurisdicional.

A possibilidade de agir apoia-se no facto do direito de fruição e criação cultural ter não só um carácter individual, enquanto direito subjectivo mas também constituir um interesse que se difunde pela comunidade. A concretização dos denominados interesses difusos <sup>(280)</sup> <sup>(281)</sup> implicou a consagração constitucional de uma garantia judicial de

---

<sup>(277)</sup> O reconhecimento do direito de participação procedimental e de acção popular para a protecção de bens culturais e outros valores integrantes do património cultural foi expressamente consagrado no n.º 2 do artigo 9.º da LPC.

<sup>(278)</sup> No n.º 1 do artigo 20.º da CRP garante-se a todos “o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (...)”.

<sup>(279)</sup> ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo. Para uma legitimação procedimental*, livraria Almedina, Coimbra, 1989, p. 197.

<sup>(280)</sup> Como categoria jurídica doutrinariamente tratada, GOMES CANOTILHO entende que os interesses difusos servem mais para o alargamento dos pressupostos de legitimidade no caso de procedimentos e acções populares dirigidas à defesa dos direitos fundamentais na sua dimensão objectiva, do que para individualizar posições materiais subjectivas. Com efeito, estes interesses difundem-se por toda a comunidade e não são afectados directamente os indivíduos singularmente considerados, mas uma comunidade de interesses de que são titulares pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de facto, que tem por objecto bens caracterizados pela insusceptibilidade de apropriação individual, de carácter colectivo, indivisíveis, cuja protecção visa a satisfação de toda a comunidade, que, enquanto tal, pode prosseguir, apresentando-se, deste modo, uma titularidade tendencialmente indeterminada.

Distinguem-se, pois, dos denominados interesses colectivos assentes na titularidade de uma categoria de pessoas, de uma comunidade genericamente organizada, cujos membros são como tais identificáveis e dos meros interesses individuais com a correspondente titularidade em termos de direito subjectivo.

<sup>(281)</sup> Numa delimitação conceptual, COLAÇO ANTUNES define-o como um interesse comunitário, vocacionalmente participativo, “originariamente individual, mas potencialmente meta ou supraindividual, é indeterminado, pois podem ser afectados todos os sujeitos e é fungível, dado que dele podem ser titulares os particulares, os entes colectivos privados ou públicos”. Objectivamente, o bem é colectivo, a necessidade pode ser individual, mas é fundamentalmente colectiva ou genérica, por “agregação do conjunto das necessidades individuais, tem perdurabilidade no tempo e no uso” e define-se, ainda, pela indeterminação na vinculação subjectiva em torno da tutela e protecção deste tipo de bens. ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo. Para uma legitimação procedimental*, p. 197.

defesa, conduzindo à insuficiência de uma tutela jurídica individual apoiada na concepção clássica de legitimidade processual e alertando para os direitos e interesses que apelam a um modo de tutela diferenciado.

No sentido de uma garantia jurisdicional efectiva daqueles interesses, a CRP consagrou o artigo 52.º referente ao “Direito de petição e direito de acção popular”<sup>(282)</sup>, destacando-se a alínea a), do seu n.º 3 ao conferir “a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular, nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra (...) a preservação do ambiente e do *património cultural*”<sup>(283)</sup> <sup>(284)</sup>. O reconhecimento constitucional aos cidadãos *uti cives* <sup>(285)</sup> do direito

---

<sup>(282)</sup> A acção popular, acompanhada pelo direito de petição nacional e comunitário, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 52.º da CRP e do artigo 193.º do TUE, o direito de queixa ao Provedor de Justiça nacional e comunitário, nos termos do artigo 23.º da CRP e do artigo 195.º do TUE, constituem importantes instrumentos da democracia participativa, permitindo ao cidadão um papel mais activo.

<sup>(283)</sup> (O itálico é nosso).

Na revisão constitucional de 1989, consagrou-se a acção popular como um instituto de âmbito geral, permitindo um alargamento no sentido de dirigir-se a actos de outras entidades públicas, desde logo, o Estado e mesmo de entidades privadas, para além das autarquias locais. Remeteu-se para legislação ordinária, a regulamentação para a efectivação das garantias e dos direitos consagrados. Esta arquitectura constitucional permitiu produzir legislação que conferisse exequibilidade à respectiva norma, capaz de introduzir este tipo de acções na prática judicial, procurando positivar uma sensibilidade social progressivamente mais exigente na salvaguarda, entre outros, dos bens culturais. Para isso, a AR aprovou a Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto sob a epígrafe “Lei do direito de participação procedimental e acção popular”, que veio regulamentar autonomamente a acção popular ao lado do direito de participação procedimental.

Enquadra na definição de participação procedimental e acção popular a defesa de interesses, entre os quais, o património cultural, como resulta do seu artigo 1.º e nos termos do artigo 2.º sob a epígrafe “Titularidade dos direitos de participação procedimental e de acção popular”, “são titulares (...) quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos (...)”, o que reconduz à possibilidade de uma dimensão quer pessoal, quer colectiva dos direitos e interesses por ela protegidos. Apesar de pressupor uma titularidade plural, este direito manifesta-se, por vezes, de uma forma individualista, centrado sobre uma pessoa ou um conjunto determinado de pessoas, consagrando uma legitimidade processual do cidadão individualmente considerado, para defesa dos seus interesses individuais ou mesmo de interesses difusos.

Na análise da garantia conferida pelo direito de acção popular, VASCO PEREIRA DA SILVA aludiu à tutela objectiva da legalidade e do interesse público, que é garantida pela acção popular e à tutela jurídico-subjectiva, para defesa de direitos ou interesses próprios, que é garantida pelo direito de acção popular dos titulares de direitos subjectivos, e que constitui a finalidade primordial da existência de meios processuais. SILVA, Vasco Pereira da, *Responsabilidade administrativa em matéria de ambiente*, Principia, Publicações Científicas e Universitárias, Lisboa, 2000, p. 48-49.

<sup>(284)</sup> Legitima-se o exercício dos direitos por outras entidades, designadamente as estruturas associativas. Prevê-se a legitimidade colectiva das estruturas associativas de defesa do património cultural, corroborada pelo n.º 3 do artigo 73.º da CRP e pelo artigo 10.º da LPC. A sua legitimidade processual está especificamente concretizada no artigo 10.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho sob a epígrafe “Lei estatutária das Organizações não Governamentais de Ambiente”, reguladora da constituição e actividades das

processual de agir judicialmente para defender bens e interesses patrimoniais com significativo valor cultural, tem o alcance de considerar, no âmbito da tutela de interesses comunitários, a defesa do património cultural, configurando-o como um direito judicialmente accionável.

O plano jurídico-constitucional permite que o Estado disponha de uma extensa normaçoã para a garantia judicial de defesa dos bens culturais, que integram o seu património cultural. O recurso ao direito fundamental à fruiçãõ do património cultural e as relaçoẽs jurídicãs que se criam, permitem enquadrar o universo de conexões jurídicãs neste domínio, que se podem estabelecer entre sujeitos privados, entre sujeitos púbcos, entre um sujeito púbcõ e um sujeito privado, ou ainda entre uma multiplicidade de entes púbcos e privados.

Afigura-se-nos poder compreender que o direito à fruiçãõ do património cultural constitui o fundamento para uma protecçãõ e valorizaçãõ adequada dos bens culturais, procurando responder aos novos fenómenos que vãõ surgindo na sociedade e a sua defesa vem encontrar na alínea a), do n.º 3 do artigo 52.º a devida salvaguarda constitucional, apontando para acçoẽs populares independentemente da sua natureza cível, penal ou administrativa <sup>(286)</sup>.

O exercício da acçãõ popular na preservaçãõ e defesa do património cultural, pode ser configurado como um instrumento preferencial de defesa, face a outros meios processuais, na medida em que comporta um alargamento da legitimidade processual activa dos cidadãos <sup>(287)</sup> independentemente dos seus interesses pessoais ou da sua relaçoã concreta com os bens ou interesse em questãõ. Pode constituir um meio principal

---

estruturas associativas de defesa de interesses, entre os quais, "(...) a defesa e valorizaçãõ do património natural e construído (...), nos termos do n.º 1 do artigo 2.º.

<sup>(285)</sup> Segundo GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, a acçãõ popular visa, antes de mais, a defesa de interesses difusos, "pois sendo interesses de toda a comunidade, deve reconhecer-se aos cidadãos *uti cives* e não *uti singuli*, o direito de promoverem individual ou associadamente a defesa de tais interesses, embora, ela não se esgote aí, tutelando igualmente os direitos individuais homogéneos". CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *ob. cit.*, p. 362, 380 e 381.

<sup>(286)</sup> Da leitura da alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da CRP pode afirmar-se há uma garantia de acçãõ popular perante quaisquer tribunais, designadamente administrativos, civis e criminais. E o mesmo decorre da Lei n.º 83/95 que se refere não só à acçãõ procedimental administrativa como também à acçãõ popular penal e à acçãõ popular civil, prescrevendo, nos artigos 22.º a 25.º, a responsabilidade civil bem como a responsabilidade penal.

<sup>(287)</sup> Por exemplo, a Constituiçãõ da República Federativa Brasileira vem prescrever no artigo 5.º, inciso LXXIII que "qualquer cidadão é parte legítima para propor a acçãõ popular que vise anular acto lesivo ao património púbcõ ou de entidade de que o Estado participe".

e não apenas subsidiário, ao qual se recorre somente quando se esgotarem os meios gerais de protecção e recurso jurisdicionais.

### 3. A COMPREENSÃO CONSTITUCIONAL DA *PROTECÇÃO* E *VALORIZAÇÃO* DO PATRIMÓNIO CULTURAL COMO *TAREFA FUNDAMENTAL* DO ESTADO

I — Uma abordagem diacrónica da sociedade, relevando os momentos mais importantes, permite determinar um processo de interacção recíproca do todo e das suas partes componentes, das suas estruturas, partindo da fenomenologia alargada do sistema social. Este traduz o complexo de estruturas que garantem a coerência e unidade do todo social e que, numa visão dinâmica, explicam todo o fenómeno nascido na sociedade. Será, pois, a estrutura global de determinada formação social perspectivada num processo eminentemente histórico, no qual se relacionam as diversas estruturas que, adquirindo uma especificidade própria a cada momento, determinam a identidade do todo social.

No entendimento da evolução histórico-valorativa do ser da Constituição, a compreensão das Constituições liberais e das constituições actuais dos Estados do espaço cultural ocidental europeu <sup>(288)</sup> <sup>(289)</sup> revelam a dimensão histórico-cultural em que assentam os fundamentos do Estado e para a sua afirmação é essencial um complexo normativo que lhe confere uma certa ordenação fundamental e fornece a sua base estrutural.

A formação e caracterização da sociedade que hoje se nos apresenta, porque assenta num passado histórico-valorativo, só se alcança a partir das construções concretas que a antecederam.

---

<sup>(288)</sup> SOARES, Rogério Ehrhardt, «O Conceito Ocidental de Constituição», *in*: RLJ, n.ºs 3743 e 3744, Coimbra, 1986, p. 36 e segs. e 69 e segs.

<sup>(289)</sup> As Constituições caracterizam-se por uma constitucionalização, enquanto fonte directa, do direito administrativo, o que se ficou a dever à ampliação do espaço jurídico-constitucional, ao alargamento, particularmente a partir da segunda metade do século XX, do papel da Administração Pública na conformação da vida económica e social e ao necessário reforço das garantias dos particulares, manifestando-se esse direito nos princípios constitucionais gerais, nos direitos fundamentais, nos normativos da organização administrativa, nos princípios fundamentais da actividade administrativa, nos direitos e garantias constitucionais dos particulares perante a Administração.

Se, por um lado, na estrutura da sociedade pré-liberal, os elementos jurídicos, económicos, éticos, religiosos, entre outros, encontravam-se incindivelmente ligados entre si e unidos à estrutura política, por outro, encontramos, em certos momentos da evolução social, alguns tipos de Estado relativamente autónomos, que ao nível da sua implementação histórica, se afirmaram após o surgimento do Estado moderno.

O Estado moderno surge a enquadrar um crescimento do homem que vê em si mesmo a medida de todas as coisas, a *ratio* que lhe dá abertura ao conhecimento e à ciência. Ao saber aprioristicamente sustentado na autoridade contrapõe-se como ser pensante, capaz de fundamentar as suas certezas, anseia por uma movimentação territorialmente alargada e por um relacionamento impessoal com o poder mas logo vem compreender que o anseio de liberdade e igualdade, está limitado pelas dependências sedimentadas ao nível do poder estadual.

Revelou-se tarefa difícil, o alargamento do espírito racionalista e igualitário à esfera do poder estadual, uma vez que implicava obstar não só ao poder enraizado mas também à ideia de racionalidade em que se pretendia fundamentar o poder monárquico absoluto no fim do período pré-liberal. Sedimentada ao longo de séculos, a absolutização do poder na pessoa do Príncipe e sua corte como a única entidade com capacidade para representar o Estado, como um todo harmónico, baseia-se na defesa da racionalidade do seu poder, que destaca um centro de poder que, pela sua posição suprema, detenha uma visão independente capaz de harmonizar o posicionamento dos indivíduos, objecto do poder, segundo os ditames da realização do bem comum, da *salus publica* <sup>(290)</sup>. Esta fundamentação do poder torna-se, porém, insustentável e vem confrontar-se, nos séculos XVII e XVIII, com as Luzes do racionalismo e da Ilustração, mormente a partir das relações que implica entre o poder e os particulares. O entendimento intervencionista e a concentração de poder do Estado de Polícia torna compreensível a revolução copernicana pretendida pela ideologia liberal. Afastada a legitimidade suprema do monarca absoluto, o poder político procurou fundamentar-se na própria sociedade.

O posicionamento da sociedade e do Estado é acentuado, particularmente, pelo abstencionismo e neutralidade constantes do Estado liberal. Afirma-se a auto-suficiência do indivíduo e o equilíbrio da sociedade passa pela expressão e desenvolvimento das

---

<sup>(290)</sup> Vide VAZ, Manuel Afonso, *ob. cit.*, p. 84.

potencialidades do indivíduo livre e igual, reivindicando-se a garantia dos direitos do homem e do cidadão, particularmente, a liberdade e a propriedade. Do modelo liberal, pressupõe-se uma igualdade natural de interesses e oportunidades entre todos os indivíduos, que se posicionam a uma uniforme equidistância do Estado <sup>(291)</sup> e o seu papel é limitado a uma função de guarda-nocturno correlativa ao espaço de liberdade conquistado pela sociedade, reflectido particularmente ao nível económico.

O Estado e a Sociedade são, com efeito, entendidos como realidades contrapostas em termos dicotómicos, remetendo-se o primeiro a uma posição socialmente passiva, pretendendo manter-se neutro na aplicação do direito. A sociedade não era concebida como comunidade, mas como um conjunto homogéneo de vontades individuais que, pressupostamente, potenciaria o equilíbrio justo do sistema, dado que os interesses e aspirações individuais são orientados por uma mesma racionalidade.

Nos postulados de realização do Estado de Direito liberal <sup>(292)</sup> pretendia-se salvaguardar a liberdade individual da interferência do poder, o que marcou o movimento liberal constitucional, na medida em que a Constituição é entendida, em primeira linha, como instrumento de defesa dos direitos individuais, aparecendo o Estado estritamente controlado, como mero servidor da sociedade, devendo, então, restringir-se à sua função de garantia e permanência da ordem jurídica <sup>(293)</sup>. Não se aspirava, com efeito, a fundamentar um Estado comunidade que representasse uma forma de integração da sociedade, mas um Estado aparelho a que se dirigia a Constituição. À predominância conferida à parte organizatória opunha-se a relativa carência de princípios ideológicos-programáticos, pois, não abrangia as questões da ordem social, operando tão somente uma delimitação de competências entre titulares do poder e restringindo o elenco dos

---

<sup>(291)</sup> Sobre a construção política liberal, SOARES, Rogério Ehrhardt, *Direito público e sociedade técnica*, Atlântida, Coimbra, 1969, p. 39 e segs.

<sup>(292)</sup> A Revolução Francesa de 1789 abriu caminho à teorização de um modelo de Estado liberal. Esta e, em geral, as que se seguiram, com eco, na generalidade dos países continentais europeus, têm características específicas que as distinguem, principalmente do processo constitucional inglês.

Enquanto em França o triunfo da ideologia liberal se deu pela ruptura, em Inglaterra as ideias liberais afirmaram-se num processo de continuidade. Aqui o processo de liberalização e de repartição orgânica do poder estadual remonta à *Magna Carta* de 1215. Com efeito, desde esta que a luta contra o despotismo se travava entre a Coroa e o Parlamento que veio a afirmar-se como o arauto das liberdades.

<sup>(293)</sup> SOARES, Rogério Ehrhardt, «O Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva», *in*: BFDUC, volume LVII, Coimbra, 1981, p. 173.

direitos fundamentais aos denominados direitos negativos, que postulam uma abstenção dos poderes políticos.

O Estado confinou-se a um modelo reduzido a uma dimensão formal, no respeito dos seus pressupostos, mas cujo equilíbrio foi cedendo progressivamente.

O enfraquecimento notório dos pressupostos da dogmática liberal, por meados do século XIX, não obstou, no entanto, a que os seus princípios jurídicos continuassem a afirmar-se no início do século XX. Contudo, a homogeneidade social então defendida não resistiu perante a evolução da sociedade e foi, desde logo, posta em causa pelo progressivo desenvolvimento de interesses conflitantes resultantes da divisão do trabalho e que o processo de industrialização acentuou, conduzindo à incidência do princípio da socialidade no Estado contemporâneo.

O ambiente económica, política e ideologicamente conturbado do após segunda guerra mundial, levou ao empenho indispensável do Estado como promotor do bem comum e na procura da estabilização do sistema. A esfera política alarga-se com a intervenção da estrutura do poder na conformação da sociedade, mas contém-se dentro dos postulados do Estado Democrático de Direito<sup>(294)</sup>. Chamou a si a realização de tarefas nos domínios económico, social e cultural, com a inclusão dos direitos humanos correspondentes aos direitos sociais. Assegurava-se a protecção dos cidadãos através da actuação do Estado, realizada, sobretudo, pelo exercício da função administrativa, o que permitiu caracterizá-lo, como *Estado Administração*<sup>(295)</sup> e, pelo seu poder e indispensabilidade, como *Estado Providência*. O Estado tinha certas prioridades e criara uma confiança que parecia inabalável, mas que enfraqueceria face à nova realidade<sup>(296)</sup> e à insuficiência económica da Administração Pública convertida num *polvo de mil tentáculos*<sup>(297)</sup> e *os défices de legitimação do aparelho estadual*<sup>(298)</sup>, tornavam visível "a crise de confiança no Estado, quanto à sua capacidade de direcção e controlo dos problemas sociais, bem como de

---

<sup>(294)</sup> Acentua-se a autonomia ética do indivíduo como fundamento e limite do poder constituído e constituinte. O espaço de realização do indivíduo é protegido e defendido, política e socialmente, contra qualquer tipo de poder que ponha em causa tal valor. Com efeito, a democracia social há-de realizar-se através do postulado democrático.

<sup>(295)</sup> De acordo com a expressão consagrada pela doutrina alemã.

<sup>(296)</sup> Sobre a crise do Estado Providência, vide SILVA, Vasco Pereira da, *Para um contencioso administrativo dos particulares – Esboço de uma teoria subjectivista do recurso directo de anulação*, livraria Almedina, Coimbra, 1989, p. 56 e segs. e *Em busca do acto administrativo perdido*, p. 122 e segs.

<sup>(297)</sup> BOBBIO, Norberto, *O Futuro da Democracia*, publicações D. Quixote, Lisboa, 1988, p. 44.

<sup>(298)</sup> HABERMAS, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Heinemann, London, 1976, p. 50.

resolução satisfatória dos problemas de convivência política" <sup>(299)</sup>. Perante este quadro procurou-se compreender o papel do Estado na sociedade e na procura de respostas para as necessidades acrescidas de defesa dos particulares perante os poderes públicos e privados, o que implicou a assunção de novas tarefas estaduais.

A legitimidade jurídica do Estado é referida aos valores fundamentais do direito, com respeito pela promoção dos direitos humanos, sendo esta função a *autêntica pedra de toque do Estado de Direito* <sup>(300)</sup>, que se constitui como expressão comunitária e com uma dimensão prestadora e conformadora da sociedade. A sua tarefa primordial é, assim, a de construir e assegurar a unidade de um todo plural, heterogéneo e conflitual, o que impõe uma busca de consensos, em detrimento da ideia de comando, da imposição autoritária, assim como a necessidade de assumir os propósitos diferenciados em que a sociedade se revela. Procuraram-se novos equilíbrios e fundamentações na relação entre os poderes públicos e privados.

À Constituição do Estado contemporâneo, para além do seu estatuto de organização e limitação do poder, compete-lhe uma função integradora em ordem à construção da unidade política, que surge como uma finalidade que pretende a ordenação fundamental da vida da comunidade, que há-de construir-se a partir da diversidade dos interesses e dos comportamentos individuais e de grupo, através de certos processos e critérios de escolha "que permitam construir um equilíbrio vinculante (com sentido) e fundado num mínimo de consenso social (consentido)" <sup>(301)</sup>. Por isso, ao lado das normas organizatórias, das declarações de direitos e liberdades, surgem os direitos à acção estadual e os princípios directores da vida social. Como acentua Vieira de Andrade, "essas modificações do conteúdo dos documentos constitucionais não são meramente formais, porque, ultrapassada a visão destes direitos e princípios como afirmações puramente políticas e programáticas, a Constituição torna-se um sistema de valores político-jurídicos aceites pela comunidade. Este sistema de valores (...) é, por um lado, um quadro de conformação do futuro que pretende regular a comunidade política no seu devir e tem, por isso, de aceitar essa sua dimensão histórica. É, por outro lado, um equilíbrio entre um conjunto de

---

<sup>(299)</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, «Introducción: Surgimiento, Consolidación y Situación del Derecho Administrativo», in: PAREJO ALFONSO, JIMENEZ-BLANCO e ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, volume I, 4.ª edição, Ariel, Barcelona, 1996, p. 18.

<sup>(300)</sup> CHORÃO, Mário Bigotte, *ob. cit.* p. 215.

<sup>(301)</sup> Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Direito Constitucional-Sumários*, p. 30.

forças políticas diversas ou opostas que exprimem a pluralidade social de pontos de vista sobre o bem comum" <sup>(302)</sup>.

Hoje, o Estado Social <sup>(303)</sup>, assente numa lógica constitutiva e institucional dirigida para a criação de condições que impulsionem a colaboração entre as entidades públicas e privadas, tem, por um lado, um compromisso com os valores individualistas, ao serviço da recuperação de um espaço de auto-determinação e de realização do indivíduo e, por outro, a persistência em valores de solidariedade social que requerem a solução e gestão públicas de problemas sociais <sup>(304)</sup>.

No presente momento, o modelo de Estado Social começa a apresentar-se num cenário esgotado e insustentável. Contudo, no quadro das orientações que aliviam os meios estaduais de carácter regulamentar ou interventor, deve continuar a ser visível a intervenção construtivista do Estado, das instituições públicas e das suas tarefas de conformação das diversas componentes do social, podendo afirmar-se que o princípio da socialidade que justifica a tarefa conformadora do poder político perante a sociedade, faz parte da cultura constitucional das sociedades contemporâneas <sup>(305)</sup>.

II — A relevância comunitária da cultura é um dado adquirido, apesar dos diferentes modelos de Estado, o que permitiu que não houvesse uma atitude de indiferença ou de inércia por parte dos poderes públicos, sendo evidente a articulação entre a Constituição,

---

<sup>(302)</sup> Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Direito Constitucional - Sumários*, p. 27.

<sup>(303)</sup> Ou a expressão de Estado Pós-Social, no qual se verificou "(...) uma alteração da lógica da actividade administrativa, que deixou de estar orientada unicamente em função da resolução pontual de questões concretas, para se tornar conformadora da realidade social. Surgiu, assim, uma nova dimensão ou um novo âmbito da actividade administrativa designada através de expressões doutrinárias como as de *Administração prospectiva, prefigurativa, constitutiva, social-constitutiva, planificadora*, ou *infra-estrutural*". SILVA, Vasco Pereira da, *Em busca do acto administrativo perdido*, p. 127.

<sup>(304)</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, «Introducción: Surgimiento, Consolidación y Situación del Derecho Administrativo», p. 19.

<sup>(305)</sup> Ao nível do direito internacional convencional, os Pactos Internacionais sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e os Direitos Cívicos e Políticos, em vigor desde 1976, e a Carta Social Europeia, em vigor desde 1965, estatuem os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos e mostram, de forma significativa, que a comunidade internacional entende não ser possível a abstenção do Estado. Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, p. 16 e segs.

Assim, também o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adoptado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada Nova Iorque, em 10 de Dezembro de 2008.

o Estado e a Cultura. A sua inserção no âmbito das prestações justifica-se, pois os cidadãos não exibem uma relação de soberania sobre os fenómenos culturais, não são objectos sobre os quais têm domínio, mas que vão fruindo e que são necessários para o desenvolvimento da sua personalidade. Uma das principais missões que cabe ao Estado prestador é, efectivamente, criar as condições para alcançar este fim, constituindo a cultura uma dessas condições.

Torna-se prioritária a referência ao papel estatal no domínio cultural, na medida em que a presença de um determinado modelo de Estado tem uma incidência significativa na concepção do património cultural e no respectivo tratamento jurídico, como bem demonstra não só a CRP mas também o texto constitucional espanhol de 1978 que representaram um ponto de mudança nesta dinâmica, configurando uma situação na qual os poderes públicos se encontram investidos de funções culturais consideráveis.

É importante que a CRP se identifique com a comunidade política a que se destina e conheça a respectiva identidade cultural, para assegurá-la, numa determinada época. Resulta claro o sentido da inserção de um conjunto de princípios da organização da comunidade política que espelham a ordem estabelecida e um quadro programático de princípios e directivas de política cultural, tendentes a uma orientação da cultura com certos objectivos sociais e político-ideológicos como a democracia cultural e o desenvolvimento económico e social.

Entre os princípios conformadores, constitui tarefa dos poderes públicos salvaguardar o interesse geral, tarefa com incidência no âmbito cultural e, com especial relevância para o papel do património cultural, que confere uma identidade cultural e, desta forma, é susceptível de caracterizar a comunidade política, sendo objecto de normas constitucionais objectivas, cujo destinatário é o Estado e demais entes públicos.

As vertentes de protecção e valorização do património cultural tornaram-se tarefas inevitáveis do Estado que, no presente momento histórico, se diferencia quer de um mero Estado de Polícia, na lógica de uma política minimalista relativamente ao património cultural, quer de um Estado Providência fundamentalmente intervencionista.

Apelando à disciplina jurídico-constitucional comparada (<sup>306</sup>), o primeiro texto a contemplar o património cultural, com repercussões no pensamento jurídico, foi a Constituição de Weimar, estatuidando no artigo 150.º que os monumentos artísticos, históricos e naturais seriam protegidos e valorizados pelo Estado, incumbindo-lhe o dever de prevenir a saída de património artístico para o estrangeiro. No mesmo sentido, a Constituição da República Italiana incluiu entre os seus princípios fundamentais, que “a República tutela a paisagem e o património histórico e artístico da Nação”, conforme dispõe o seu artigo 9.º. Com a excepção que representou a Constituição de 1931, o constitucionalismo espanhol veio consagrar um modelo de Estado liberal no qual devia ser encontrada a base para a compreensão da actuação nitidamente conservadora dos poderes públicos neste domínio, à qual se juntava uma legislação impregnada de uma concepção absoluta do direito de propriedade e afastada de outros domínios do ordenamento jurídico, tendo o resultado de todos estes factores influenciado o tratamento jurídico do património histórico. Diferentemente, a Constituição Espanhola de 1978 veio prescrever no artigo 46.º do Capítulo III do Título I sob a epígrafe “Dos princípios que regem a política social e económica”, que “os poderes públicos assegurarão a conservação e promoverão o enriquecimento do património histórico, cultural e artístico dos povos de Espanha e dos bens que o integram, qualquer que seja o seu regime jurídico e a sua titularidade”, estando bem patentes as funções que incumbem aos respectivos poderes públicos.

Por seu turno, os princípios e valores considerados como prevalentes e historicamente integrados no complexo denominado direito do património cultural português, encontram a sua base nos normativos constitucionais, a que se referem os dois últimos textos constitucionais.

---

(<sup>306</sup>) Relativamente ao quadro constitucional do património cultural, *vide* HÄBERLE, Peter, «La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo», in: REDC, n.º 54, Setembro-Dezembro de 1998, p. 11 e segs.; SANTORO-PASSARELLI, Francesco, «I beni della cultura secondo la Costituzione»; ROLLA, Giancarlo, «Bienes Culturales y Constitución»; AICARDI, Nicola, *L' Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali. La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 1 e segs.; MARINI, Francesco Saverio, *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali* e PEREZ LUÑO, António Enrique, «Comentario al artículo 46», in: *Comentarios a las Leys Políticas (Constitución Española de 1978)*, dir. de OSCAR ALZAGA VILLAAMIL, volume IV, Edersa, Madrid, 1984, p. 281 e segs.

A evolução constitucional demonstra que a preocupação estatal com a tutela do património cultural surgiu, efectivamente, com os textos constitucionais de 1933 e de 1976.

Na fase autoritária do Estado Novo, a política de protecção do património cultural revelou-se de suma importância como a razão de ser e objecto de prestígio para a Nação e referência exaltadora do passado. Concebeu-se, tradicional e tendencialmente, o património cultural numa perspectiva essencialista, de estudo e contemplação estética, como um fim em si mesmo, mas sem considerar que essa contemplação constitui um marco indispensável para o desenvolvimento da personalidade humana e, como tal, um instrumento de cultura. Assente numa linha ideológica nacionalista, expressa, desde logo, na definição da unidade essencial do território nacional e no culto da autoridade estadual, que reconhecia apenas como limites na ordem interna a moral e o direito <sup>(307)</sup>, elegeu como princípio constitucional a protecção do património de arte, da história e da natureza, ao prescrever no artigo 52.º da Constituição de 1933 uma incumbência dispondo que estavam “(...) sob a protecção do Estado os monumentos artísticos, históricos e naturais e os objectos artísticos oficialmente reconhecidos como tais, sendo proibida a sua alienação a favor de estrangeiros” <sup>(308)</sup>. Na previsão de uma protecção estática assente na conservação dos bens culturais, estava subjacente um entendimento limitado do património cultural, esquecendo a componente específica da valorização e os incentivos à fruição cultural.

Procurou-se a conciliação entre a propriedade privada dos bens com interesse cultural e a existência de um direito público, de origem constitucional, para a sua preservação e defesa enquanto dever do Estado. O labor dogmático não frutificou nos textos legais nem motivou a comunidade. O artigo 52.º baseava-se numa concepção autoritária e proteccionista do Estado face às coisas imóveis ou objectos, que tinham um reconhecido

---

<sup>(307)</sup> Para uma análise das linhas ideológicas dominantes no Estado Novo, *vide* SARAIVA, José Hermano, *História de Portugal*, 3.ª edição, Biblioteca da História, Publicações Europa-América, Lisboa, 1993, p. 519-520.

<sup>(308)</sup> À luz deste normativo parecia ser possível tratar unitariamente os bens artísticos, históricos e naturais, ficando o Estado com o dever de protegê-los. Desde então, seria possível teorizar unitariamente, em torno de princípios e valores comuns, as manifestações e testemunhos de natureza histórica, artística e natural, presentes na intervenção do legislador.

Contudo, o desenvolvimento legislativo do prescrito, mostrou uma intenção estatal proteccionista que não beneficiou a preservação do património de coisas e bens com interesse histórico, artístico e natural, mesmo tendo sacrificado os interesses dos particulares.

interesse artístico, histórico e natural e a sua inclusão no Título XI sob a epígrafe “Do domínio público e privado do Estado”, permite afirmar que os bens culturais pertencentes ao domínio público ou privado do Estado eram mais relevantes para efeitos da respectiva salvaguarda.

Na sistematização constitucional originária de 1976, o legislador não foi sensível à questão da defesa do património cultural, não o identificando como princípio fundamental, pois não determinou nenhuma tarefa concreta do Estado nesse sentido. Contudo, na primeira revisão constitucional, em 1982, veio determinar como uma das suas tarefas fundamentais a de “proteger e valorizar o património cultural do povo português (...)”, nos termos da, então, alínea d) do artigo 9.º, incumbindo-o de “promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum” e nos termos da alínea c), do n.º 2 do artigo 78.º, tornou-se uma obrigação unilateral do Estado promover a defesa do património cultural, por forma a salvaguardar e valorizar uma identidade cultural historicamente configurada num espaço territorial.

A passagem de uma visão estatizante <sup>(309)</sup> para uma visão humanitária e participativa evidenciou-se nas revisões subsequentes, manifestando-se algumas alterações quer ao nível da concepção do património cultural quer ao nível da sua protecção e valorização.

---

<sup>(309)</sup> Aqui preponderava a centralização cultural do Estado português assim como a falta de planeamento e estratégia de crescimento e o acento da intervenção casuística, que não permitiram a planificação de uma política que atendesse à globalidade necessária da sua intervenção cultural.

A alteração mais evidente é a compreensão de que o Estado deve garantir as dimensões do direito à cultura, designadamente a fruição e criação cultural, possibilitando através de normativos imediatamente aplicáveis, o acesso de todos os cidadãos aos bens e instrumentos culturais, a sua participação efectiva nos processos de produção cultural, a comparticipação na defesa e valorização do património cultural, a detecção, investigação e o sancionamento, em tempo útil, dos comportamentos atentatórios do património cultural.

Em cumprimento do disposto nos artigos 9.º e 90.º da CRP, o planeamento do desenvolvimento económico e social deve reflectir sobre o papel da cultura enquanto política sectorial, nas políticas de desenvolvimento sustentado do Estado, enunciadas no Plano de desenvolvimento económico e social. Através deste instrumento e de uma visão global do conteúdo e funcionalidades da cultura, é possível uma acção concertada.

Uma noção de desenvolvimento cultural da sociedade, foi o que se propôs no Relatório da Comissão dos Assuntos Culturais Francês, na década de setenta do século XX, afirmando que, num dado momento do seu desenvolvimento económico e social, deve exprimir a qualidade das relações respectivas do homem e da sociedade, isto é, o grau de autonomia da pessoa, a sua capacidade para se situar socialmente e para melhor participar na sociedade, uma noção que devia servir de base à elaboração do Plano. MESNARD, André-Hubert, «Política e direito do património cultural em França: situação actual e perspectivas», tradução de Manuela Gallhardo, in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, p. 181 e segs.

Como reflexo destas alterações, o conceito constitucional de património cultural evoluiu de uma visão estática, assente na sua conservação e funcionalização como testemunho historicamente relevante para as gerações futuras, para uma visão dinâmica, presente na sua actual redacção, traduzida numa concepção aberta e, simultaneamente, abrangente, como um dos valores caracterizadores do Estado, impulsionando a sua valorização, a democratização da cultura e o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, com apoio numa maior circulação dos bens culturais e no fomento das relações culturais com todos os povos.

A concepção de Estado apoia-se no princípio primordial da dignidade humana, alicerçado na funcionalização dos valores culturais significativos para o desenvolvimento da personalidade humana, através da fruição dos bens culturais e na Administração como poder público que procura proporcionar bens e serviços aos cidadãos.

Em sede dos princípios fundamentais, encontra consagração um conjunto de tarefas fundamentais, constantes do artigo 9.º, a levar a cabo pelo Estado e demais entidades, que são concretizações em sede dos direitos fundamentais, especificamente em sede dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

Entre o elenco dessas tarefas, mostra-se que a constituição cultural objectiva é, na sua essência, formada pela tarefa fundamental de “proteger e valorizar o património cultural português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território”, como dispõe a alínea e) do artigo 9.º, assim como promover a efectivação dos “direitos fundamentais”, conforme a sua alínea d). Consagra-se um princípio fundamental, que se impõe a todo o ordenamento e estabelece as finalidades de tutela do património cultural, tratando-se de uma norma programática, a concretizar pelos diversos poderes do Estado <sup>(310)</sup>. Promovem-se os direitos culturais como tarefa estadual que vem estabelecer a conexão entre a tutela objectiva e a protecção subjectiva do património cultural, parecendo evidenciar-se a preferência do legislador constituinte por um modelo acentuadamente subjectivo.

---

<sup>(310)</sup> Identificamos quer uma repartição vertical de atribuições entre o Estado, as Regiões Autónomas e os municípios quer uma repartição horizontal de atribuições entre a AR e o Governo. O património cultural constitui uma matéria reservada à AR, por força da alínea c), do n.º 1 do artigo 161.º. Em sede de reserva relativa, a alínea g), do n.º 1 do artigo 165.º da CRP prescreve que é da exclusiva competência da AR legislar, salvo autorização ao Governo, "sobre as bases do sistema de protecção do património cultural".

É feita uma referência à actuação cultural do Estado, no que diz respeito à fruição e criação cultural (<sup>311</sup>), nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º da CRP, ao qual, para além de outras tarefas, incumbe “promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum”, como um dos fins prioritários da tarefa de protecção, salvaguarda e valorização do património cultural, ao consagrar um conjunto normativo protector dos bens culturais. O Estado obriga-se a pautar positivamente o seu comportamento por uma actuação favorável à protecção, defesa e valorização, dispondo, assim, de uma tutela decomposta quer em acções de natureza preventiva, ao impedir, através de instrumentos adequados, a perda, a desfiguração, degradação *maxime* a destruição de elementos integrantes do património cultural, quer em acções de natureza repressiva, através da aplicação dos respectivos meios sancionatórios. Os normativos constitucionais dispõem, assim, de um carácter dinâmico, abertos a um complexo diverso de formas de protecção do património cultural, o que implica uma actualização e aperfeiçoamento atentos dos respectivos instrumentos jurídicos.

Refere-se, ainda, nas alíneas a), b) e d) do n.º 2 do artigo 78.º, que “incumbe ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de acção cultural (...)”, apoiar “(...) uma maior circulação de obras e bens culturais de qualidade” e “desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os de língua portuguesa e assegurar a defesa e a promoção da cultura portuguesa no estrangeiro” (<sup>312</sup>). Com a democratização da

---

(<sup>311</sup>) Tarefas legalmente concretizadas, designadamente nos artigos 1.º, n.º 2, 3.º, 6.º e 113.º, n.º 5 da LPC, destacando-se, neste último, a obrigação do Governo apresentar trienalmente à AR, um relatório circunstanciado sobre o estado do património cultural em Portugal, no quadro dos poderes de fiscalização sobre as políticas governamentais.

(<sup>312</sup>) Para o desenvolvimento das relações culturais entre os povos de língua portuguesa, os Estatutos da Comunidade dos PALOP, consagraram os objectivos gerais, no artigo 3.º, entre os quais, os constantes da alínea b) sobre "a cooperação, particularmente nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico".

Entre os textos constitucionais dos PALOP, o n.º 1 do artigo 49.º da Lei Constitucional da República de Angola, prescreve que o Estado promove o acesso de todos os cidadãos à cultura, devendo criar, nos termos do artigo 50.º, as condições políticas, económicas e culturais necessárias para que os cidadãos possam gozar efectivamente dos seus direitos e cumprir integralmente os seus deveres.

A tarefa de protecção do património cultural é enunciada descritivamente pela Constituição da República Federativa Brasileira, referindo que cabe ao poder público, com a colaboração da comunidade, promover e proteger o património cultural brasileiro, zelar pela guarda e conservação do património público. O artigo 23.º, incisos III a V prescreve que "é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os

sociedade, a responsabilidade pela defesa, salvaguarda e valorização do património cultural impende não só sobre o Estado, mas sobre toda a comunidade, o que conduz à negação de um *estatismo* ou *estadocentrismo* <sup>(313)</sup>, sendo visível o enquadramento do património cultural nas acções do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e de outras entidades públicas e privadas.

Reconhecem-se características culturais próprias às regiões autónomas como um dos fundamentos de autonomia político-administrativa regional nos termos do n.º 1 do artigo 227.º e indica-se como relevante o património cultural regional e a criação cultural. Por outro lado, no n.º 1 do artigo 232.º da CRP, atribui-se competência às assembleias legislativas regionais para desenvolverem as leis de bases sobre a protecção do património cultural.

Na evidência do princípio da colaboração do Estado com as mais diversas entidades, afigura-se que a sociedade civil e, em particular, as estruturas associativas de defesa do património cultural são importantes na envolvência comunitária, atenta a sua crescente complexidade e cuja garantia institucional decorre do n.º 3 do artigo 73.º respeitante à educação, cultura e ciência, ao afirmar que “o Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação

---

monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, “impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural”, competindo à União, “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. Por seu turno, o inciso VII do artigo 24.º, prescreve que é competência da União, dos Estados e do Distrito Federal “legislar concorrentemente sobre a protecção ao património histórico, cultural, turístico e paisagístico”.

Nos termos do artigo 215.º, “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. E, nos termos do seu parágrafo 3.º, cabe-lhe definir as directrizes para o Plano Nacional de Cultura.

Por seu turno, a Constituição da República de Cabo Verde prescreve nos n.ºs 3 e 4 do artigo 77.º que “o Estado promoverá a democratização da educação e da cultura e progressivamente, garantirá o acesso de todos à fruição dos bens culturais”, “(...) fomentará e apoiará a criação de instituições e de associações públicas ou privadas que promovam a educação e a cultura e a defesa do património cultural”, incumbindo-lhe, nos termos do artigo 82.º d) “zelar, nas suas relações com a comunidade, pela preservação e reforço dos valores culturais (...)”.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º da Constituição da República de Moçambique, de 30 de Novembro de 1990, estabelecem que “o Estado promove o desenvolvimento da cultura e personalidade nacionais (...)”, e “(...) promove a difusão da cultura moçambicana (...)”.

Por último, a Constituição da República Democrática de S. Tomé e Príncipe, de 20 de Setembro de 1990 refere, nos termos das alíneas b) e c) do artigo 10.º que “são objectivos primordiais do Estado: promover o respeito e a efectivação dos direitos (...) culturais e políticos dos cidadãos; promover e garantir a democratização e progresso das estruturas (...) culturais”. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 55.º, “Serão criadas condições para que todos os cidadãos tenham acesso à cultura e sejam incentivados a participar activamente na sua criação e difusão” e “o Estado preserva, defende e valoriza o património cultural (...)”.

<sup>(313)</sup> Neste sentido, o *Relatório Intercalar da Proposta de Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural*, MINISTÉRIO DA CULTURA, Lisboa, 1998, p. 51.

cultural, os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as colectividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais”, embora não sejam suficientes para garantir a regulação social do património cultural.

A eficácia jurídica dos princípios constitucionais relativos à cultura traduz-se numa acção dos poderes públicos no sentido da promoção, tutela e garantia, em deveres de actuação que supõem uma compreensão do princípio social. A inclusão dos valores culturais, entre os princípios fundamentais da CRP, deve ser particularmente considerada, quer pelo significado da sua inserção como direitos fundamentais quer pelas implicações jurídicas que se podem retirar de uma concepção do património como instrumento de promoção cultural.

PARTE II  
O QUADRO DA TUTELA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO PATRIMÓNIO  
CULTURAL

CAPÍTULO I  
A EMERGÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES ADMINISTRADORAS DO PATRIMÓNIO  
CULTURAL

1. O ESTADO, AS REGIÕES AUTÓNOMAS E AS AUTARQUIAS LOCAIS

I — A historicidade e fragmentariedade administrativas compreendem-se nas estruturas sucessivas reveladoras dos diferentes modelos de Estado que determinaram a essência e transformações da Administração Pública. Na sua caracterização, depende essencialmente do modelo de Estado no qual se enquadra e das respectivas tarefas, comportando-se como uma função estadual, nas suas diversas actividades e na sua relação com a sociedade.

A alternância entre os modelos de centralização e descentralização constitui um marco da história contemporânea e a distinção entre ambos conhece aspectos que conduziram ao princípio da descentralização <sup>(314)</sup>.

---

<sup>(314)</sup> A génese da teoria da descentralização, tal como a delineamos no continente europeu, encontra-se em França. Cronologicamente, a Revolução Francesa de 1789 tem sido o marco histórico do estudo contemporâneo em torno deste princípio.

Embora o entendimento de TOCQUEVILLE sobre a democracia na América não seja susceptível de aplicação ao espaço europeu, refere-se, no entanto, que encontrou na "concentração de poderes e incremento da intervenção estadual a ameaça para a liberdade num estado social democrático, entendendo o associativismo, a autonomia e a *descentralização local* como meios de defesa e salvaguarda da liberdade face àquela ameaça". TOCQUEVILLE, Alexis de, *ob. cit.*, p. 11. (O itálico é nosso).

Enquanto sistema de organização correspondente à repartição do exercício da função administrativa do Estado por diversas entidades, a descentralização administrativa foi conhecendo, historicamente, períodos de maior ou menor implementação. A sua caracterização compósita traduz “um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local” <sup>(315)</sup> e um “movimento que se traduz na transferência, feita por lei, de atribuições e competências do Estado (e das regiões autónomas) para as autarquias locais” <sup>(316)</sup>, enquanto pessoas colectivas públicas, de base territorial, que asseguram a prossecução de interesses da comunidade respectiva através de órgãos próprios, com liberdade de administração das respectivas colectividades. Deste modo, constitui um princípio orientador da actuação do Estado na procura da eficiência no cumprimento das necessidades sociais e da organização territorial e uma forma de atribuição de poderes públicos da esfera estadual para a esfera das entidades infra-estaduais descentralizadas.

Cumprindo os desígnios do n.º 1 do artigo 267.º da CRP, no sentido de aproximar os serviços públicos da comunidade e assegurar a participação dos interessados na sua gestão, dá-se a transferência progressiva de uma parte substancial das funções da Administração Central para outras entidades administrativas, comportando adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da eficácia e da unidade de acção da Administração.

À Administração Central compete, no exercício das suas funções administrativas, dirigir os serviços, praticar actos e tomar as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico e social e à satisfação das necessidades colectivas, superintender na administração indirecta, exercer a tutela sobre a administração autárquica e sobre as demais instituições públicas, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 267.º da CRP.

Na repartição vertical de atribuições entre o Estado, as Regiões Autónomas e os municípios, a CRP orienta-se pelo princípio da descentração <sup>(317)</sup>, tendo essa repartição

---

<sup>(315)</sup> OLIVEIRA, António Cândido de, *A Democracia Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, p. 17.

<sup>(316)</sup> OLIVEIRA, António Cândido de, «A difícil democracia local e o contributo do direito», in: *Estudos em comemoração do décimo aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, livraria Almedina, Coimbra, 2004, p. 97.

<sup>(317)</sup> O conceito de descentração abarca os níveis político e administrativo, com duas manifestações em cada nível, a descentralização e a desconcentração.

expressão quer na parcial desconcentração política, que comporta apenas as funções política e legislativa quer na descentralização administrativa.

A leitura, em especial, dos artigos 235.º e seguintes da CRP referentes ao "poder local" identificam a sua organização e poderes e mostram que o princípio da autonomia do poder local <sup>(318)</sup> se caracteriza pelo facto das autarquias, para além dos seus próprios órgãos, disporem de um leque de atribuições próprias, de recursos humanos e financeiros, e de estarem salvaguardadas de ingerências por parte da Administração Central <sup>(319)</sup>, salvo nos casos legalmente previstos.

---

No que concerne à descentração política, temos não só a descentralização política dos Estados federais, na qual o Estado é verdadeiramente descentralizado mas também a desconcentração política como ocorre nos Estados regionais, com um só Estado, mas no qual se verifica a desconcentração de parte das suas funções política, legislativa e judicial em estruturas regionais. Quanto a estes conceitos, *vide* NABAIS, José Casalta, «A autonomia local. Alguns aspectos gerais», *in: Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, livraria Almedina, Coimbra, 2010, p. 80 e segs.

Por sua vez, a descentração administrativa, comporta a descentralização administrativa concretizada, na existência de administrações autónomas face à administração estadual ou regional como são as que integram, de um lado, as autarquias locais, os entes, corporações, colectividades e, de outro, as instituições ou corporações não territoriais e a desconcentração administrativa traduzida nas administrações indirectas do Estado ou das próprias administrações autónomas. *Ibidem*, p. 80 e segs.

CASALTA NABAIS fala ainda na "salamização" do Estado, que pode ser vertical, a montante quando o Estado aliena parcelas do seu poder estadual a favor de organizações internacionais ou supranacionais, ou a jusante, quando dispõe de atribuições ou competências a favor de estruturas de desconcentração política como as regiões autónomas ou de descentralização administrativa como as autarquias locais e horizontal, quando o Estado é despojado de poderes a favor de estruturas corporativas de carácter mais ou menos privado. Sobre esta terminologia, NABAIS, José Casalta, «Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais», *in: Ab Uno Ad Omnes*, 75 Anos da Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 965 e segs.

Sobre a descentralização política, *vide* CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 358 e MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 5.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, p. 300 e segs.

<sup>(318)</sup> O valor constitucional conferido à autonomia local pelos textos fundamentais dos vários Estados Europeus seria reconhecido multilateralmente, alcançando o consenso quanto à sua uniformização conceptual. Nesse sentido, surgiu a Carta Europeia de Autonomia Local, adoptada e aberta à assinatura em Estrasburgo, a 15 de Outubro de 1985, aprovada pela Resolução da AR n.º 28/90, de 13 de Julho e ratificada pelo Decreto do PR n.º 58/90, de 23 de Outubro.

No sentido da defesa da autonomia local, as iniciativas de carácter supra nacional surgiram na década de cinquenta do século XX. A organização não governamental designada por Conselho dos Municípios da Europa pretendeu fortalecer a autonomia local, adoptando em 1953 a "Carta Europeia das Liberdades Municipais", a denominada "Carta de Versalhes", prelúdio da Carta Europeia de Autonomia Local.

Na Carta de Versalhes, o Conselho dos Municípios da Europa comprometeu-se a defender e restabelecer os direitos dos municípios europeus, afirmando que "estão resolvidos a construir, em interesse comum, uma Europa livre e pacífica. Previa um conjunto de princípios, entre os quais, o princípio de que "os municípios constituem o fundamento do Estado. Cada vizinho consciente das suas obrigações como membro da comunidade deve poder contribuir para o desenvolvimento desta e participar activamente na vida local; e ao município cabe fornecer-lhe os meios para tal efeito".

<sup>(319)</sup> A concepção, a coordenação e execução de medidas de apoio à administração local é da incumbência da Direcção-Geral das Autarquias Locais, cuja orgânica consta do Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de Janeiro, enquanto serviço da administração directa do Estado. Entre as suas atribuições, também assegura os meios necessários ao apoio e ao reforço da cooperação técnica e financeira entre a

A amplitude e complexidade das funções e tarefas do Estado com a correspondente criação de novas formas de organização administrativa, evidencia-se na contemporaneidade do direito administrativo que se revela num direito fraccionado no que concerne à titularidade do poder administrativo e num direito massificado no que concerne aos sujeitos da actividade administrativa. Perante o quadro actual, no qual até se fala na emergência de um direito administrativo global <sup>(320)</sup>, este ramo continua a exercer uma importante função sobre a Administração Pública, sofrendo o impacto da integração europeia <sup>(321)</sup>, dando-se, por um lado, a transferência de funções administrativas para a União Europeia <sup>(322)</sup> mas, por outro, compete aos órgãos administrativos dos Estados membros desempenhar as tarefas prescritas para a Administração comunitária, acentuando-se, no âmbito da actividade administrativa, a contratação de bens e serviços pela Administração Pública e a liberalização dos serviços públicos essenciais, entre outras.

II — Afastada uma visão estatizante ou centralizadora em geral e da tutela dos bens culturais em particular e mostrando bem a importância que a matéria de tutela *lato sensu* do património cultural assume na Administração Pública, o Estado policentrado <sup>(323)</sup> assume não só a protecção integrada pela conservação e pela preservação mas também a valorização integrada pela valorização cultural e económica. Embora, a Administração Central continue a ter um acentuado poder nas orientações para a salvaguarda do

---

Administração Central e a administração local autárquica, em articulação com as Comissões de coordenação e desenvolvimento regional.

<sup>(320)</sup> SGUEO, Gianluca, Atelier «L'émergence d'un droit administratif global», 51.<sup>a</sup> edição do Seminário de Direito Europeu d'Urbino, Centro Studi Giuridici Europei, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", Facoltà di Giurisprudenza, Agosto de 2009.

<sup>(321)</sup> Como é visível no DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro que aprovou o CCP, assumido como um marco na evolução do direito administrativo português e, em particular, da actividade contratual da Administração. Pelo acto de transposição, cumpre o objectivo de alinhamento com o conteúdo de certas directivas comunitárias. E um dos pontos exemplificativos da influência dos conceitos comunitários é a transposição ao nível subjectivo do conceito de "organismo de direito público", acompanhando o entendimento deixado pela jurisprudência comunitária e nacional.

<sup>(322)</sup> Vide SILVA, Suzana Tavares da, *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

<sup>(323)</sup> Sobre o policentrismo na tutela do património cultural, vide AICARDI, Nicola, *L' Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali. La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione*, p. 109 e segs.; FOÀ, Sergio, «La Gestione dei Beni Culturali», p. 30 e segs. e PINTI, Paolo e SPARNANZIONI, Isidoro, *Il Comune e i Beni Culturali*, Costa & Come, Milano, 2002.

património cultural, na formação e divulgação culturais, impôs-se o aproveitamento das estruturas de desconcentração política territorial suportadas pelas Regiões Autónomas e de descentralização administrativa apoiada nas autarquias locais, sobretudo os municípios.

Com um regime político-administrativo fundamentado nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 225.º da CRP, as Regiões Autónomas e o Estado, dando cumprimento ao princípio da continuidade territorial e demonstrando o devido respeito pela especificidade da insularidade das suas populações, devem cooperar mutuamente na prossecução das respectivas atribuições. Assim, sucede nos termos do artigo 11.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores <sup>(324)</sup>.

Não se afastando das linhas orientadoras de protecção do património cultural, os Estatutos prescrevem na alínea c) do artigo 3.º que um dos seus objectivos fundamentais da Região Autónoma dos Açores é "a defesa e promoção da identidade, valores e interesses dos açorianos e do seu património histórico". Neste âmbito se integra o n.º 4 do artigo 8.º, sobre os bens pertencentes ao património cultural subaquático, situados nas águas interiores e no mar territorial que pertençam ao território regional e não tenham proprietário conhecido ou que não tenham sido recuperados pelo proprietário dentro do prazo de cinco anos a contar da data em que os perdeu, abandonou ou deles se separou de qualquer modo, são propriedade da região. Nos termos do n.º 1 do artigo 22.º os bens situados na região historicamente integrados no domínio público do Estado integram o domínio público da região, designadamente os constantes da alínea l) respeitantes aos palácios, monumentos, museus, e nos termos do n.º 3 exceptuam-se do domínio público regional os bens dominiais afectos a serviços públicos não regionalizados, salvo quando classificados como património cultural.

Em sede cultural, a competência para legislar cabe à respectiva assembleia legislativa, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP <sup>(325)</sup>, o que é corroborado pelo n.º 2 do artigo 63.º do respectivo Estatuto, designadamente nos termos das alíneas a), b) e f)

---

<sup>(324)</sup> Aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, com a alteração e republicação da Lei n.º 2/2009, de 12 de Janeiro.

<sup>(325)</sup> O que se tornou mais evidente com o afastamento da expressão "leis gerais da República" e da referência ao "interesse específico", decorrente da revisão constitucional de 2004.

no que concerne ao património histórico, etnográfico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico e científico, aos equipamentos culturais, incluindo museus, bibliotecas, arquivos e outros espaços de fruição cultural ou artística e ao mecenato cultural.

Na determinação e condução da política externa da República, haverá participação da Região quando esteja em causa o património cultural nela localizado, conforme dispõe a alínea m) do n.º 2 do artigo 121.º.

Embora o Estatuto Político-Administrativo da Madeira <sup>(326)</sup> tenha uma carga normativa menor no que diz respeito ao domínio cultural, o artigo 40.º, para efeitos da definição dos poderes legislativos ou de iniciativa da Região, veio integrar, nas suas alíneas p), q) e u), as matérias de "classificação, protecção e valorização do património cultural", dos "museus, bibliotecas e arquivos", e o "artesanato e folclore".

Reconhecendo-se interesses próprios, nos termos do n.º 2 do artigo 235.º da CRP, às populações das respectivas autarquias locais, com laços culturais ancorados por um património cultural singular, a política do património cultural integra também as acções que essas autarquias venham a desenvolver.

O lastro para a organização e funcionamento do Estado assenta no princípio da subsidiariedade <sup>(327)</sup>, com suporte no n.º 1 do artigo 6.º da CRP <sup>(328)</sup>. Este princípio foi, devidamente considerado pelo texto constitucional, no domínio das atribuições das Regiões Autónomas no que concerne à protecção e valorização do património cultural, mas quanto à divisão das atribuições entre o Estado e as autarquias locais, designadamente os municípios, há uma significativa margem de liberdade uma vez que a CRP remete a respectiva repartição para o regime legal das autarquias locais e da competência dos seus órgãos.

---

<sup>(326)</sup> Aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de Junho e alterado pelas Leis n.º 130/99, de 21 de Agosto e n.º 12/2000, de 21 de Junho.

<sup>(327)</sup> O princípio da subsidiariedade foi amplamente desenvolvido na Constituição da República Italiana, designadamente no artigo 118.º, com a revisão operada pela Lei Constitucional n.º 3, de 18 de Outubro de 2001.

Sobre as consequências do princípio da subsidiariedade, *vide* AICARDI, Nicola, *L'Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali. La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione*, p. 13 a 22.

<sup>(328)</sup> Com a Revisão Constitucional de 1997.

Considerando o princípio da subsidiariedade, postula-se uma diversidade e distribuição das competências que integra as acções promovidas pelo Estado <sup>(329)</sup>, pelas Regiões Autónomas, pelas autarquias locais e pela restante Administração, visando assegurar a efectivação do direito à cultura e à fruição cultural e a realização dos demais valores e das tarefas e vinculações impostas quer internacional quer constitucionalmente, conforme prescreve o n.º 2 do artigo 1.º da LPC. Os demais entes públicos territoriais são igualmente responsáveis pela tutela do património cultural, quer na vertente da sua conservação, quer sobretudo, na vertente da sua valorização e enriquecimento, na medida e dentro dos limites do seu âmbito de competência.

Para distribuir essas atribuições e competências, podemos fazê-lo com apoio nos artigos 15.º, n.º 2 e 94 n.º 1 da LPC, através da distinção entre os bens culturais de interesse nacional, de interesse público e de interesse municipal, cabendo ao Estado classificar os primeiros, às regiões autónomas e, em certas circunstâncias ao Estado, classificar os bens de interesse público da respectiva região e aos municípios classificar os bens de interesse municipal. Ou por outro lado, podemos apoiar essa distribuição na divisão das tarefas fundamentais de conservação ou protecção e de valorização do património cultural <sup>(330)</sup>

---

<sup>(329)</sup> O membro do governo responsável pela área da cultura apoia-se no Conselho Nacional de Cultura que, nos termos do artigo 31.º do DL n.º 115/2012, de 25 de Maio, é um órgão de consulta que tem por função emitir pareceres e recomendações sobre questões relativas à realização dos objectivos de política cultural e propor medidas que julgue necessárias ao seu desenvolvimento.

Na sua qualidade de órgão de consulta foi criado pela Lei Orgânica do MC - DL n.º 215/2006, de 27 de Outubro e regulado pelo Decreto Regulamentar n.º 35/2007, de 29 de Março.

<sup>(330)</sup> No Estado italiano verificou-se uma produção legislativa centrada no objectivo de reforçar a organização administrativa ao serviço da função de tutela dos bens culturais.

As estruturas de descentração, como às diversas regiões que a compõem, têm sido atribuídos importantes poderes de tutela dos bens culturais. No Título V da Constituição italiana, com a revisão operada em 2001, reservou-se a tutela à legislação do Estado e a valorização dos bens culturais à legislação concorrente entre o Estado e as Regiões.

Por seu turno, alguma doutrina italiana, veio atribuir ao Estado a tarefa da protecção ou conservação dos bens culturais, enquanto que as estruturas de descentração ficariam incumbidas da sua valorização ou enriquecimento. Vide MARINI, Francesco Saverio, *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali*, p. 275 e segs. e ALIBRANDI, Tommaso, «Valorizzazione e tutela dei beni culturali: ruolo dello Stato», Foro Amministrativo, Milano, 1998, p. 1637.

Na ordem jurídica alemã, o disposto no n.º 5 do artigo 74.º da Lei Fundamental, já revogado pela Lei de Revisão Constitucional de 27 de Outubro de 1994, referia que era legislação concorrente da Federação e dos *Länder* a protecção do *Deutschen Kulturgütes*, obstando à sua transferência para o estrangeiro. HÄBERLE, Peter, «La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un analisis comparativo», p. 14 e segs.

Hoje, a tutela e as atribuições sobre os bens culturais e bens naturais incumbe aos Estados federados, pela sua atribuição aos *Denkmalschutz Gesetze* dos *Länder* e não à Federação. Vide, ordem jurídica alemã em <http://www.denkmaliste.org/denkmalenschutzgesetz>

que são prosseguidas como atribuição comum do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios <sup>(331)</sup>, conforme dispõem os n.ºs 1 e 3 do artigo 93.º LPC, embora diferenciadas nas respectivas concretizações. Contudo, deve considerar-se de forma unitária essa acção tutelar para o desenvolvimento de uma política cultural coerente.

A política do património cultural determina, necessariamente, uma actuação concertada dos diversos sectores da Administração Pública, das instituições privadas e da sociedade, com suporte nos princípios da cooperação e da corresponsabilização na defesa e valorização do património cultural. Por isso, como se deve retirar do artigo 93.º, a distribuição de atribuições e competências em matéria de património cultural não deve estancar a cooperação, o auxílio administrativo e apoio mútuo entre o Estado, as regiões autónomas e os municípios <sup>(332)</sup>.

Num modelo de economia de mercado, aberto ao exterior, revela-se útil a criação de modelos de concertação e contratualização entre os vários sujeitos culturais, uma vez que

---

É ainda de referir que a Constituição da República Federativa Brasileira dispõe que compete aos municípios, nos termos do inciso IX do artigo 30.º, "promover a protecção do património histórico-cultural local, observada a legislação e a acção fiscalizadora federal e estadual".

<sup>(331)</sup> Para além destas atribuições e competências, convém referir a situação particular dos bens imateriais que integram o património cultural e dos respectivos deveres das entidades públicas. Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 92.º da LPC, constitui especial dever do Estado e das Regiões Autónomas apoiar iniciativas de terceiros e mobilizar os instrumentos de valorização que se revelem necessários para a salvaguarda dos bens imateriais a que se refere o artigo 91.º e também é um dever especial das autarquias locais promover o conhecimento, a defesa e a valorização dos bens imateriais mais representativos das comunidades respectivas.

<sup>(332)</sup> O modelo de descentralização da administração local do Estado português apresenta diferenças consideráveis em relação ao modelo espanhol, pois não existe, um nível político e administrativo equivalente às Comunidades Autónomas e aos respectivos Estatutos de Autonomia.

No que se refere às competências em matéria de património cultural, o modelo espanhol resulta numa dispersão de recursos, meios e iniciativas entre os níveis central, autonómico e municipal.

A legislação espanhola determinou as competências e responsabilidades na gestão e implementação de políticas culturais de âmbito local por parte das entidades locais, tendo em conta os normativos em matéria de regime local, tanto estatais como autonómicos. Para a prossecução de uma administração cultural a nível local, foram-se criando departamentos e fundações públicas especificamente vocacionadas para a gestão. As fundações locais eram, neste contexto, as estruturas responsáveis pela promoção e fomento da cultura a nível local.

Para articular o desenvolvimento das competências de participação, o artigo 2.2. da LPHE veio aludir ao princípio da cooperação. O Estado e as Comunidades Autónomas devem participar conjuntamente na maioria das acções que se adoptem relativamente à tutela do património histórico e a Administração do Estado adoptará as medidas necessárias para facilitar a sua colaboração com os restantes poderes públicos e a de estes entre si. Para o efeito, dispõe do Conselho do Património Histórico enquanto órgão colegial composto por um representante de cada Comunidade e o correspondente Director Geral da Administração do Estado.

Sobre o modelo de Estado espanhol e sua incidência na concepção do património histórico, *vide* ALONSO IBÁÑEZ, Maria del Rosario, «Direito do Património Cultural em Espanha: situação actual e perspectivas», tradução de Manuela Galhardo, *in: Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 156-164

a salvaguarda do interesse público em termos absolutos, será um primeiro passo para o tráfico clandestino dos bens culturais privados. Por isso, devem ser fixadas directivas legais no sentido de, sempre que possível, ser a imposição ablativa unilateral substituída por uma concertação de decisões ou de contratualização, o que tem expressão, *maxime* no artigo 4.º da LPC, como um dos exemplos da importância da figura do contrato no âmbito da actividade administrativa <sup>(333)</sup>, com a correspondente perda de protagonismo do acto administrativo.

Em sede de cooperação *lato sensu*, devemos compreender, em primeiro lugar, a “contratualização da administração do património cultural”, conforme os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º, permitindo que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais possam celebrar acordos para efeito da prossecução do interesse público no domínio do património cultural, com detentores particulares de bens culturais, outras entidades interessadas na preservação e valorização do património cultural ou empresas especializadas. Articulam-se os interesses e iniciativas no sentido de uma colaboração recíproca para fins de identificação, reconhecimento, conservação, segurança, restauro, valorização e divulgação de bens culturais.

O auxílio prestado pelas entidades públicas aos detentores dos bens culturais passa sobretudo pela atribuição de contrapartidas de apoio técnico e financeiro e de incentivos fiscais, de acordo com o disposto no artigo 8.º. O que também encontra referência na alínea g) do artigo 13.º, ao integrar nas componentes específicas da política do património cultural, a adopção de medidas de fomento à criação cultural.

Em segundo lugar, encontramos a cooperação em sentido estrito ou institucional, designadamente através da contratualização da administração pública com os parceiros institucionais, nos termos dos artigos 4.º n.º 3 e 93.º. Com as pessoas colectivas de direito público e de direito privado detentoras de bens culturais de excepcional importância, podem o Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais acordar fórmulas institucionais pela criação, entre outros, de organismos administrativos conjuntos.

Além destas formas de cooperação, temos num âmbito espacial alargado, a denominada cooperação internacional, com expressão na alínea i) do artigo 6.º, procurando dar

---

<sup>(333)</sup> Sobre o relevo do contrato no direito administrativo, GONÇALVES, Pedro, *O Contrato Administrativo. Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, livraria Almedina, Coimbra, 2003.

efectividade aos deveres de carácter internacional, designadamente o dever de colaboração.

Nesta senda, a estrutura organizatória da Administração deve estar atenta às preocupações de salvaguarda do património cultural, não apenas ao nível central, pois a prossecução de uma política de desenvolvimento que não danifique o património, mostra a necessidade de uma distribuição de tarefas, criando as necessárias componentes orgânicas e funcionais. A Administração Pública deve continuar a ser o principal garante, tomando, num contexto positivo, relevantes medidas preventivas e repressivas, estando a maior ou menor protecção do património cultural ligada à importância que assuma nas suas políticas. Contudo, também é possível distinguir um conteúdo de ordem negativa, correspondente ao facto da Administração Pública e das instituições se absterem de levar a cabo acções destinadas a proteger o património cultural, nomeadamente pela omissão de embargos administrativos, de fiscalizações, colocando-se a questão da responsabilidade, que implica, nos termos da alínea h) do artigo 6.º da LPC, a garantia prévia e ponderada das intervenções e dos actos susceptíveis de afectar a integridade ou a circulação lícita de elementos integrantes do património cultural.

## 2. A EMERGÊNCIA DOS INSTITUTOS PÚBLICOS

I — É um dado adquirido que o Estado tem vindo a fraccionar e a dissolver os poderes, verificando-se, no seio da Administração Pública, uma heterogeneidade e diversidade desses poderes.

Neste percurso, impôs-se o aproveitamento de estruturas de desconcentração administrativa com a divisão de tarefas administrativas por diferentes serviços especializados ou periféricos, difundidos pelo território nacional e o recurso a modelos organizatórios de direito privado, entre os quais, as fundações, as associações e a adopção pelo sector público empresarial da forma de sociedade comercial.

Na prossecução da política de desconcentração proliferaram, nos últimos anos, os institutos públicos, com a sua disciplina estabelecida na respectiva Lei Quadro <sup>(334)</sup>, enquanto pessoas colectivas públicas, de tipo institucional que assentam numa organização de carácter material, para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas, com base na unicidade dos fins e não na sua multiplicidade, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública.

O desenvolvimento da política cultural, a protecção de uma panóplia diversificada do património cultural e a ampliação das funções procurando não só proteger mas também valorizar e divulgar, implicaram o emergir de todo um conjunto de institutos públicos, a organizarem-se entre si, possibilitando a concertação e contratualização com as mais diversas entidades privadas.

Se, por um lado, falamos numa desconcentração administrativa dispersa por várias entidades que visam o cumprimento de tarefas inerentes à protecção, valorização e divulgação do património cultural, por outro lado, será digno falar naquelas que, anteriormente e durante o espectro centralizador do Estado, cumpriram funções de protecção do património cultural, designadamente os Conselhos e Comissões, embora concentradas no aparelho estatal. Identificando-se, no entanto, alguns vestígios muito ténues sobre a possibilidade de participação social.

Senão vejamos um breve excuro histórico.

Diferentemente de uma iniciativa que visasse a consensualidade entre os sujeitos interessados na preservação e restauro do património cultural português, assente num projecto de diploma legal que estruturasse as intervenções do Estado e organizasse os órgãos e serviços da Administração Pública competentes, o Ministério das Obras Públicas Comércio e Indústria <sup>(335)</sup> veio publicar uma portaria em 24 de Outubro de 1880, solicitando à Real Associação de Arquitectos Civis e Arqueólogos Portugueses, a indicação dos imóveis que pudessem ser classificados, pelo Governo, como monumentos nacionais <sup>(336)</sup> <sup>(337)</sup>. Por seu turno, o "Plano Orgânico dos Serviços dos Monumentos

---

<sup>(334)</sup> Lei Quadro n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, republicada pelo DL n.º 105/2007, de 3 Abril e alterada pelo DL n.º 123/2012, de 20 de Junho.

<sup>(335)</sup> Criado em 1852.

<sup>(336)</sup> Entre nós, criou-se em 1882, a Comissão dos Monumentos Nacionais, cujo primeiro presidente foi Possidónio da Silva, um dos principais arquitectos portugueses do século XIX que, posteriormente, se interessou pela arqueologia, pelo restauro e conservação dos monumentos. FRANÇA, José-Augusto,

Nacionais", aprovado pelo Decreto de 9 de Dezembro de 1898, atribuiu competência exclusiva aquele Ministério para "a classificação dos monumentos nacionais sob os aspectos arqueológico, histórico e arquitectónico e a fiscalização superior da respectiva conservação" <sup>(338)</sup> e, por isso, sujeitos a critérios de execução tecnicamente estabelecidos.

Partindo do Decreto de 24 de Outubro de 1901 e do "Plano Geral de Classificações" de 1904 <sup>(339)</sup>, foram realizadas as primeiras classificações dos monumentos nacionais, tendo sido confiada ao Conselho dos Monumentos Nacionais da Direcção-Geral das Obras Públicas e Minas a missão para classificá-los por via de decreto.

Quase sempre produto de uma intervenção política circunstancial, verificou-se uma dispersão normativa que se tentou superar com o Plano Orgânico e o Regulamento então elaborados. No plano orgânico, constituíram a primeira positivação legal de uma política relativamente uniforme e sistematizada. Apesar de não ser seu propósito uma concepção programática, traduziu-se num conjunto de normas jurídicas sobre o património cultural.

---

«Joaquim Possidónio Narciso da Silva», in: *Dicionário de História de Portugal*, V, dir. de Joel Serrão, reimpressão, livraria Figueirinhas, Porto, 1981, p. 574 e «Património cultural – sentido e evolução», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 30.

Em 1890, também se tinha criado uma comissão composta por vários membros, entre os quais, Ramalho Ortigão, para estruturar o arrolamento e estabelecer normas para a classificação dos bens culturais. Com os mesmos objectivos, o ministro das Obras Públicas Bernardino Machado, criou uma nova comissão presidida por Luciano Cordeiro, em 1893.

Concretamente, nada foi feito de relevante. Perante este cenário, em 1897, a Associação de Arquitectos Civis e Arqueólogos Portugueses lançou um apelo à sociedade civil no sentido de pressionar o Estado, para se centrar mais no problema da defesa e restauro dos monumentos e restante património.

A Comissão dos Monumentos Nacionais passou a a designar-se por Conselho Superior dos Monumentos Nacionais, pelo Decreto de 9 de Dezembro de 1898 e pelo Decreto de 24 de Outubro de 1901, Conselho dos Monumentos Nacionais, com uma composição heterogénea em termos geográficos, comportando vogais de cidades e vilas do território nacional e, em termos culturais, historiadores, críticos de arte, etnólogos, artistas, juristas, arquitectos. Dispunha basicamente das mesmas competências das comissões anteriores, com a garantia da abrangência dos bens existentes no Estado e dispunha de competências para a classificação dos monumentos nacionais, estabelecendo-se prioridades nas intervenções a efectuar, na análise e aprovação dos projectos de conservação e nas dotações orçamentais.

<sup>(337)</sup> Remonta ao segundo quartel do século XIX a instituição de órgãos especialmente vocacionados para a protecção dos monumentos históricos, como sucedeu, em França com a criação, em 1830, da Inspeção Geral dos Monumentos Históricos e em Espanha com a constituição, em 1844 e 1854, das comissões provinciais de monumentos e da Comissão Central de Monumentos, respectivamente.

<sup>(338)</sup> Uma competência que estava concentrada nos monumentos nacionais quer fossem propriedade do Estado, quer pertencessem a quaisquer indivíduos ou colectividades.

<sup>(339)</sup> No entanto, a "Lista dos monumentos nacionais" elaborada pela Real Associação de Arquitectos Civis e Arqueólogos Portugueses, manteve-se como documento base a partir do qual a Comissão trabalhou para a elaboração de uma lista oficial que veio a ser aprovada pelo governo, em Julho de 1910. Relativamente à tipologia constante da "Lista dos monumentos nacionais", ver, *supra*, p. 36, nota 62.

Subjacente à República, esteve sempre presente um certo nacionalismo cultural e a proclamada liberdade de criação, expressão e difusão culturais reflectiu-se na legislação e nos actos de administração.

Abstraindo-se dos contributos dados, até então, para a questão da preservação do património, o regime republicano veio, através do seu primeiro Governo Provisório, reorganizar os serviços artísticos e arqueológicos da Administração, por Decreto de 26 de Maio de 1911. Embora sem eficácia, a nova legislação deixava transparecer uma perspectiva inovadora, com o alargamento da base de estudo e classificação dos imóveis, a afirmação da descentralização de competências por circunscrições administrativas, a maior participação social e corporativa nas decisões, a preocupação em informar os cidadãos para permitir uma maior fruição dos bens culturais e a fixação de verbas para apoio das obras e de prioridades com base em critérios objectivos <sup>(340)</sup>.

Foram surgindo algumas mudanças qualitativas na jurisdicização das questões do património cultural, na medida em que a conceptualização e a generalidade prevaleciam sobre a actividade administrativa casuística. Há uma visão de conjunto, combinando-se os valores históricos e arqueológicos com os valores estéticos. Acentua-se a extensão da protecção estadual, legalmente prevista, a um maior número de bens culturais, com suporte na formação de uma opinião pública entre a classe média nascente e generaliza-se a dignidade da norma destinada a defender e restaurar o património.

A organização dos Serviços de Belas Artes, decretada pela Lei n.º 1.700, de 18 de Dezembro de 1924, procurou coordenar os princípios fundamentais enunciados no relatório que antecedia o Decreto de 1911, marco da evolução administrativa do serviço público em questão. Estabeleceu a competência tutelar do património cultural pelo

---

<sup>(340)</sup> Com o objectivo de permitir uma gestão mais autónoma, por razões de ordem prática, o Estado francês criou, em 1913, um instituto público específico denominado Caixa Nacional dos Monumentos Históricos e dos Sítios que administrava para o Estado, um conjunto de monumentos históricos, entre os mais importantes. MESNARD, André-Hubert, *L' action culturelle des pouvoirs publics*, Librairie générale de droit e de jurisprudence, Paris, 1969, p. 153.

Ao lado da administração central, o Estado francês reflectiu sobre a criação de uma fundação nacional, que seria a Fundação do Património, uma entidade privada com um estatuto particular, dependendo de um Decreto do Conselho de Estado, que se viria juntar à Caixa Nacional dos Monumentos Históricos e dos Sítios. Regida por normas de direito privado, poderia mais facilmente proceder a uma gestão privatizada e dinâmica dos monumentos que lhe seriam afectos pelo Estado, por colectividades locais ou por particulares.

Ministério da Instrução Pública <sup>(341)</sup>, através da Direcção Geral de Belas Artes, para o arrolamento de móveis e imóveis que possuíssem valor histórico, arqueológico, numismático ou artístico, digno de inventariação, bem como para a classificação dos imóveis. Reorganizou o Serviço de Belas Artes e criou o Conselho Superior de Belas Artes como entidade consultiva do Ministério. A organização assim formada produziu os seus frutos, não tanto pela criação de um complexo sistema administrativo mas pelo desenvolvimento da cultura estética. Entretanto, foram criados e extintos os Conselhos de Arte e Arqueologia das três circunscrições que, estando incumbidos de múltiplas tarefas, procuraram contribuir para a defesa do património artístico do Estado, mas mesmo assim não puderam, dentro da exiguidade das dotações orçamentais então existentes, cumprir eficazmente a sua função.

À Repartição dos Monumentos Nacionais do Ministério da Instrução Pública, integrando os respectivos serviços na DGEMN <sup>(342)</sup>, enquanto serviço central do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, incumbiu a salvaguarda e protecção dos bens culturais pertencentes ao domínio público, a administração ou gestão e a conservação e recuperação do património cultural imobiliário do Estado, a realização de obras nos monumentos nacionais, bem como as que o Estado tivesse que executar nos edifícios nos quais funcionassem serviços públicos.

Por seu turno, no Conselho Superior de Belas Artes concentraram-se as funções técnicas e administrativas, elencadas no artigo 15.º do Decreto n.º 20.985 <sup>(343)</sup>, que anteriormente estavam dispersas <sup>(344)</sup>.

Sendo indispensável para a realização dos trabalhos de protecção e conservação dos monumentos classificados e repositórios de arte, que interessavam mais directamente às localidades onde eles existiam, previa-se, nos termos do artigo 20.º do Decreto, a constituição facultativa de Comissões Municipais de Arte e Arqueologia nos concelhos

---

<sup>(341)</sup> Criado em 1913 e reorganizado pela Lei n.º 1.941, de 11 de Abril de 1936.

<sup>(342)</sup> Criada pelo Decreto n.º 16.791, de 30 de Abril de 1929, o que se justificou, quer do ponto de vista técnico e de funcionamento dos serviços até aí dispersos quer do ponto de vista económico, permitindo uma redução de despesas.

<sup>(343)</sup> Os seus capítulos dois e três prescreviam a organização e funções do Conselho Superior de Belas Artes e das Comissões Municipais de Arte e Arqueologia, enquanto que os trabalhos académicos da riqueza artística ficaram reservados à Academia Nacional de Belas Artes, instituída pelo Decreto n.º 20.977, de 5 de Março, de 1932.

<sup>(344)</sup> No quadro da reorganização do Ministério da Instrução Pública, com a nova designação de Ministério da Educação Nacional, extinguiu-se o Conselho Superior de Belas Artes.

onde existissem monumentos nacionais. Exerciam funções meramente consultivas, competindo-lhe, nos termos do artigo 22.º, entre outras, organizar grupos de amigos de monumentos ou museus da sua circunscrição e promover a angariação de fundos pelas receitas dos grupos dos amigos dos monumentos e de quaisquer outras entidades particulares para custear as reparações, restaurações ou reintegrações. Deste modo, seria um elo indispensável entre os “homens bons”, amigos dos monumentos da sua terra e a organização administrativa dos serviços, ficando estabelecida em todo o território uma rede de elementos corporativos interessados na defesa e publicidade do património artístico e arqueológico <sup>(345)</sup>. Procurou-se que o Estado se interessasse pela execução destes serviços <sup>(346)</sup>, por intermédio dos seus elementos mais cultos, sem que se ultrapassasse a dotação orçamental.

Assumindo-se como único responsável no cumprimento dos objectivos referentes à protecção do património cultural, o esforço desenvolvido pelo Estado Novo, na restauração e reintegração dos monumentos foi abrangente, mas teria sido improfícuo se a DGEMN <sup>(347)</sup> não tivesse colaborado nesse empreendimento, que atestou a atenção que a conservação da riqueza artística merecia do Estado, com referência para o profícuo trabalho desenvolvido em alguns dos museus nacionais, que nos permitiram mostrar o cuidado com a conservação das, então, denominadas “cousas de arte” <sup>(348)</sup>.

O contexto jurídico-político e o conteúdo normativo dos diplomas, a execução administrativa e o empenho dos aplicadores, não correspondeu aos objectivos delineados, no entanto, o caminho estava aberto, surgindo as comissões do património cultural, sucessivamente nomeadas, desde 1970, para elaborarem as listas dos monumentos a

---

<sup>(345)</sup> As modificações operadas na estrutura da organização administrativa, determinaram que as comissões sobre monumentos passassem a funcionar integradas nos Conselhos de Arte e Arqueologia de Lisboa, Porto e Coimbra e no Conselho de Arte Nacional.

<sup>(346)</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 23.115, de 12 de Outubro de 1933, instituiu-se a Junta Nacional de Escavações e Antiguidades, providenciando-se no sentido de “evitar a saída do país de todos os objectos arqueológicos nele encontrados que devam figurar nas colecções portuguesas”. No entanto, veio a ser extinta pelo Ministério da Educação Nacional.

<sup>(347)</sup> Um dos motivos pelos quais a Proposta de Lei n.º 228/VII não obteve aprovação na AR foi a ausência de qualquer referência à DGEMN, o que foi interpretado com o sentido da eventual retirada das respectivas competências. E, na verdade, veio a ser extinta e fundida no IHRU, I. P., pelo DL n.º 223/2007, de 30 de Maio, que lhe sucedeu nas competências relativas ao património cultural e cuja orgânica consta, actualmente, do DL n.º 175/2012, de 2 de Agosto.

<sup>(348)</sup> Os museus, as colecções e tesouros de arte sacra do Estado, das autarquias locais ou de entidades particulares subsidiadas pelo Estado estavam sujeitos à superintendência do Ministério da Instrução Pública, nos termos do artigo 49.º do Decreto n.º 20.985, o que mostra bem uma política museológica concentrada no aparelho estatal.

classificar e preservar e os projectos de lei relativos ao património cultural. Contudo, não se produziu algo que fosse significativo.

II — Para além do âmbito cronológico centrado num contexto político anterior às repercussões resultantes de um novo regime político, importa referir que o processo substitutivo continuou e as comissões do património cultural cederam o seu lugar às novas formas de organização administrativa.

Prosseguem-se as atribuições através de serviços integrados na administração directa do Estado, de organismos integrados na administração indirecta do Estado, de órgãos consultivos, de outras estruturas e de entidades integradas no sector empresarial do Estado que desenvolvem a sua actividade na área da cultura.

Ao longo do tempo, emergiu um conjunto de instituições administradoras do património cultural, entre as quais, os institutos públicos, envoltos num complexo processo ora da sua criação, ora da sua fusão e extinção. Para a administração indirecta do Estado deslocaram-se atribuições e competências para depois se concentrarem na administração directa. É o que se passa nos dias de hoje.

Recentemente, os aspectos gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central foram determinados no DL n.º 126-A/2011, de 29 de Dezembro <sup>(349)</sup>, no sentido de tornar, por um lado, a Administração Pública mais eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e, por outro, diminuir a despesa pública. Para dar maior coerência ao desempenho das funções asseguradas pelo Estado, importou reorganizar a sua estrutura, procurando reduzir substancialmente os custos.

Como veremos, alguns institutos públicos fundiram-se na administração directa do Estado, restando o Instituto do Cinema e do Audiovisual, I. P. como entidade integrada na administração indirecta, conforme prescreve a alínea b) do artigo 5.º DL n.º 126-A/2011. E, não se fica por aqui, na medida em que alguns alteraram a sua natureza jurídica para entidade pública empresarial como sucedeu com a Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema. Salienta-se, ainda, que se procede a uma reestruturação das diversas

---

<sup>(349)</sup> Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros.

entidades públicas empresariais com atribuições no domínio cultural <sup>(350)</sup>, a integrar em sede de Agrupamento Complementar de Empresas.

Na prossecução de um modelo desconcentrado para a política cultural, surgiu na década de oitenta do século XX <sup>(351)</sup>, o Instituto Português do Património Cultural e, subsequentemente, o Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico e o Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, entre outros.

O IPPC <sup>(352)</sup> exercia as suas funções em estreita colaboração com a DGEMN e a partir de 1992 essas funções passaram a ser da incumbência do IPPAR <sup>(353)</sup> como serviço destinado a promover a salvaguarda e a valorização de bens materiais imóveis que, pelo seu valor histórico, arqueológico, científico, social e técnico, integrassem o património arquitectónico do país, classificados nos termos da Lei n.º 13/85 e conforme a aceção do

---

<sup>(350)</sup> Entre outras, o Teatro Nacional de São João e o Teatro Nacional D.ª Maria II.

<sup>(351)</sup> Tal como em outros Estados, as perspectivas de evolução da política do património cultural no Estado francês foram ditadas por vários factores, entre os quais, a descentralização e a liberalização do comércio. Hoje, há uma maior colaboração entre o poder público e os sujeitos privados, que pode conduzir a uma modificação do estatuto de certas actividades culturais.

Embora, se fale num modelo de co-gestão no domínio da política cultural, nem sempre foi assim. A administração cultural francesa sempre dispôs de um elevado grau de centralização, com a gestão do património cultural por administrações centrais, na dependência do Ministério da Cultura.

Até aos anos oitenta do século XX, não se manifestavam administrações desconcentradas do Estado, nem uma administração coordenada a nível regional.

A descentralização iniciada em 1983, conduziu a uma política pública de transferência de certas competências do Estado para as colectividades, contudo essa descentralização foi limitada e prudente.

Para compensar a acentuada centralização, uma das tendências foi a multiplicação dos conselhos em todos os domínios e, essencialmente, dos conselhos a nível nacional em matéria de monumentos históricos, de que constitui exemplo a Comissão Nacional dos Monumentos Históricos, com sub-comissões especializadas, conforme o tipo de monumentos e de objectos classificados. Existiam, igualmente, comissões nacionais em domínios como a arqueologia, arquivos, bibliotecas, inventários e etnologia.

Além das linhas desenvolvidas em sede de Administração Central, a Administração regional surge, em todas as regiões, sob a forma de Direcções Regionais dos Assuntos Culturais, com uma competência geral em matéria de política cultural, no sentido de permitir uma melhor coordenação das políticas culturais do Estado.

Acompanhando as políticas de descentralização e desconcentração surgiram, em 1984, ao lado das direcções regionais, as COREPHAE. Constituídas por peritos do Estado e por personalidades de reconhecida competência ou peritos locais ou regionais. Nelas tinham assento representantes das associações, personalidades locais de mérito reconhecido e eleitos, representantes das colectividades territoriais. Incluíram, de forma inovatória, representantes dos eleitos locais. MESNARD, André-Hubert, «Política e direito do património cultural em França: situação actual e perspectivas», p. 195-196.

Tinham uma função de ordem consultiva em matéria de política de classificação e de inscrição dos monumentos históricos, abrangendo os imóveis ou os objectos móveis classificados e os inscritos no Inventário Complementar uma vez que, a esse nível, a política foi parcialmente desconcentrada.

Posteriormente, a maioria das administrações centrais assistiu à multiplicação de institutos públicos autónomos no sentido de permitir uma maior liberdade de gestão e comodidade económica e financeira.

<sup>(352)</sup> Criado pelo DL n.º 59/80, de 3 de Abril, cuja Lei Orgânica foi aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de Agosto.

<sup>(353)</sup> Criado pelo DL n.º 106-F/92, de 1 de Junho.

artigo 1.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa. À DGEMN cabia um papel residual de salvaguarda e valorização do património arquitectónico não afecto ao IPPAR, o que seria pouco significativo, dado estarem afectos a este “os imóveis do Estado classificados como património cultural”, nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do DL n.º 120/97, de 16 de Maio <sup>(354)</sup>.

Centrou-se em acções fundamentais como o estudo e a metodologia da salvaguarda e recuperação do património arquitectónico, garantindo uma relação dinâmica com o ambiente e o ordenamento do território, bem como as vertentes da gestão, da salvaguarda do património arqueológico, da divulgação patrimonial e também uma dimensão pedagógica, no quadro da cidadania, no sentido de incutir no cidadão o estigma do culto e do valor do património cultural.

Num diálogo com os organismos do Estado detentores de património cultural, as autarquias locais, a Igreja e os sujeitos privados, para além de outras instituições, competia ao IPPAR, dentro das suas atribuições legais, não só a gestão dos bens culturais imóveis e móveis à sua guarda, dos palácios nacionais mas também a gestão de sítios arqueológicos e o estabelecimento da salvaguarda e a valorização dos bens culturais imóveis classificados ou em vias de classificação, dos sítios e estações arqueológicas, para além da salvaguarda das respectivas zonas de protecção. Incumbia-lhe também a salvaguarda e valorização dos bens culturais móveis integrados em imóveis classificados, ou que lhe estavam afectos.

Procurou tornar mais eficiente a sua acção, concentrando-se também na integridade <sup>(355)</sup> e na divulgação <sup>(356)</sup> dos bens culturais imóveis. Cabia-lhe coordenar a nível

---

<sup>(354)</sup> Lei Orgânica do IPPAR.

Como eram demasiadamente abrangentes as competências do IPPC, quando se criou o IPPAR procedeu-se à subdivisão de áreas culturais com outras instituições que, para o efeito, foram criadas.

<sup>(355)</sup> Foi criado um sector de investigação na área do património arquitectónico de valor cultural, com o objectivo de desenvolver acções dedicadas a definir filosofias de intervenção nos monumentos e no território.

<sup>(356)</sup> Disponha de um Departamento de Divulgação e Valorização do Património procurando criar as condições necessárias para que estas funções estivessem articuladas com o esforço realizado no âmbito da sua salvaguarda quer arquitectónica quer arqueológica.

Por um lado, é de salientar a interligação da arquitectura patrimonial com a sua divulgação turística, dispondo de monumentos que, mantendo a sua unidade e identidade, respondem à funcionalidade exigida pelas pousadas históricas. Por outro lado, prepararam também a recuperação de aldeias históricas do centro do país, no sentido de desenvolver potencialidades turísticas culturalmente relevantes, permitindo criar condições sócio-económicas às populações, no alcance de uma estabilidade com reflexo nas regiões onde elas se inserem.

nacional <sup>(357)</sup> as acções a levar a cabo, de forma concertada, sobre o património cultural imóvel, gerindo e, sobretudo, preservando-o como um bem público, inscrevendo-se esta medida na necessidade de definir uma única política de gestão para os imóveis classificados.

No cumprimento das suas competências, incentivou a celebração de protocolos de colaboração e de apoio com as autarquias locais e outras entidades no âmbito da salvaguarda e valorização de bens que, pelo seu interesse, integrassem o património cultural do país.

Tinha ainda à sua responsabilidade a execução da recuperação da rede dos museus portugueses que, na altura, estavam dependentes do Instituto Português de Museus <sup>(358)</sup>.

Tendo em conta que a gestão dos museus devia ser atribuição de um organismo com competências administrativas específicas e somente vocacionado para as questões levantadas pelo sector, foi criado o IPM. Entre as suas atribuições, visava contribuir para a formulação da política estatal no domínio da salvaguarda e valorização do património cultural móvel, assegurar a sua execução mediante a coordenação dos museus do Estado e o apoio técnico a instituições públicas ou privadas, que tivessem objectivos idênticos. Competia-lhe contribuir para a definição da política museológica, para a definição e execução de uma política de divulgação dos bens culturais móveis <sup>(359)</sup>, certificar as instituições que, pelas suas características e finalidades, pretendiam integrar a Rede Portuguesa de Museus, promover e apoiar actividades de estudo dos bens culturais móveis com interesse para o conhecimento e valorização do património cultural, celebrar contratos-programa com as autarquias locais com vista à criação ou requalificação de museus.

---

<sup>(357)</sup> Reforçou-se a sua componente regional para uma desconcentração decisória a vários níveis. Para que todo o território estivesse coberto pela sua acção, para além dos seus serviços centrais, dispunha de Direcções Regionais no Porto, Coimbra, Lisboa, Évora e Faro, incumbindo-lhes, nomeadamente, promover o inventário e a classificação de bens culturais imóveis e a definição de zonas de protecção, emitir pareceres sobre os estudos e projectos em imóveis classificados, em vias de classificação ou situados nas respectivas zonas de protecção.

<sup>(358)</sup> Cujas orgânicas constava do DL n.º 278/91, de 9 de Agosto. Entretanto, foi dotado de uma nova orgânica pelo DL n.º 161/97, de 26 de Junho.

<sup>(359)</sup> O IPM teve um papel relevante no desenvolvimento da aplicação MATRIZ adequada à diversidade das colecções que integravam o património museológico dele dependente. A informatização da rede nacional de museus, com instalação faseada da aplicação MATRIZ com vantagens no que se refere à circulação e partilha de informação, beneficiou de financiamentos comunitários, nomeadamente através do programa Telematique.

O enquadramento de uma política de prevenção, de investigação e de gestão do património arqueológico imóvel e móvel, incluindo o que se encontrava sob a guarda do IPPAR e do IPM, em cujas atribuições estava a salvaguarda de determinados bens arqueológicos, exigiu a criação de um organismo específico. A natureza e vocação do IPPAR e do IPM, não lhes permitia tratar adequadamente da detecção, preservação e gestão daqueles bens.

A importância crescente de certas categorias de vestígios arqueológicos que, tradicionalmente, foram objecto de pouca atenção, como a arte rupestre e o património cultural náutico e subaquático, também justificou a criação de serviços específicos dedicados às tarefas ligadas ao seu registo, estudo, divulgação e exploração científica.

Foram então conferidas atribuições e competências ao Instituto Português de Arqueologia <sup>(360)</sup>, com a consequente alteração do quadro funcional do IPM e do IPPAR, mantendo-se, neste último, as consequências administrativas e a tramitação relativa à classificação, desclassificação, ao estabelecimento de zonas de protecção e respectiva salvaguarda de bens imóveis arqueológicos, em colaboração com o IPA.

Posteriormente, importou criar um novo ente público que realizasse a vocação primacial para que o IPPAR fora designado e que se ocupasse, sobretudo, da salvaguarda e valorização, redimensionando e racionalizando os recursos humanos e financeiros para o efeito.

No contexto das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado <sup>(361)</sup> e do objectivo de reorganizar e concentrar serviços, no sentido de uma racionalização estrutural, foi criado o IGESPAR <sup>(362)</sup>, resultante da fusão do IPPAR e do IPA <sup>(363)</sup> e da incorporação de parte das atribuições da extinta DGEMN. Integrando a administração indirecta do Estado, prosseguiu as suas atribuições no âmbito do património cultural arquitectónico e arqueológico <sup>(364)</sup>, tendo

---

<sup>(360)</sup> Criado pelo DL n.º 117/97, de 14 de Maio. Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, foi objecto de fusão no MC.

<sup>(361)</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto.

<sup>(362)</sup> Pelo DL n.º 96/2007, de 29 de Março. Através da Portaria n.º 376/2007, de 30 de Março foram aprovados os seus Estatutos.

<sup>(363)</sup> Decorrente da Lei Orgânica do MC.

<sup>(364)</sup> No âmbito do IGESPAR verificou-se um conjunto de poderes traduzidos, designadamente na substituição dos conselhos enquanto órgãos colegiais, por órgãos singulares, os directores com um grande alargamento das suas competências.

por missão a gestão, a salvaguarda, a conservação e a valorização dos bens que, pelo seu interesse histórico, artístico, paisagístico, científico, social e técnico, integrassem o património cultural arquitectónico e arqueológico classificado do país.

Nesta linha, a gestão do património imóvel e móvel que lhe estava afecto podia ser feita através de protocolos, acordos e contratos-programa com autarquias, conforme dispunha o artigo 27.º da sua Lei Orgânica, e também com outras entidades, designadamente fundações e estruturas associativas de defesa do património cultural. Por razões de carácter financeiro, procurou-se uma colaboração cada vez maior entre as entidades públicas e os entes privados.

Acompanhando a perspectiva evolutiva da política do património cultural, criou-se, simultaneamente, o Instituto dos Museus e da Conservação <sup>(365)</sup>, em resultado da fusão do IPM com o IPCR, e a concomitante integração nesse instituto da Rede Portuguesa dos Museus, bem como a transferência da tutela de cinco Palácios Nacionais, até aqui integrados na orgânica e sob alçada do IPPAR como serviços dependentes, concentrando assim num único instituto a maioria das unidades museológicas afectas ao MC. É de relevar o trabalho de inventário do IMC com uma preocupação, traduzida na vontade de fornecer um modelo, que induzisse os particulares detentores de bens culturais a permitirem o seu levantamento, estudo e consequente protecção, progredindo-se, deste modo, para uma mais clara identificação do património nacional.

Hoje, assistimos à fusão de diversos organismos, como seja a fusão do IGESPAR, do IMC e da Direcção Regional de Cultura de Lisboa e Vale do Tejo, criando um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, a designada Direcção-Geral do Património Cultural cuja orgânica consta do DL n.º 115/2012, de 25 de Maio.

No cumprimento da sua missão, incumbe-lhe assegurar a salvaguarda, valorização, conservação e restauro dos bens que integrem o património cultural imóvel, móvel e imaterial do país, bem como desenvolver e executar a política museológica nacional conforme prescreve o n.º 1 do seu artigo 2.º. Dispõe de um amplo conjunto de atribuições, entre as quais, as constantes das alíneas j) t) v) w) e x) do n.º 2 do mesmo

---

<sup>(365)</sup> Constando a sua orgânica do DL n.º 97/2007, de 29 de Março e os seus Estatutos da Portaria n.º 377/2007, de 30 de Março.

normativo, cabendo-lhe a gestão dos sistemas de informação sobre museus, sobre bens culturais móveis e móveis integrados e sobre intervenções de conservação e restauro, tendo em vista a constituição de um sistema nacional de informação sobre património cultural móvel, celebrar protocolos de colaboração e contratos-programa com autarquias locais e outras entidades, nomeadamente, para a qualificação e gestão dos museus, coordenar a aquisição de obras de arte para o Estado, promover a constituição de parcerias entre entidades públicas e privadas para a criação e qualificação de museus, fiscalizar o cumprimento dos requisitos de credenciação, por parte dos museus que integram a RPM.

Para a realização da sua missão e cumprimento das suas atribuições, importou determinar a estrutura e as competências das respectivas unidades orgânicas nucleares, o que veio a suceder com a publicação da Portaria n.º 223/2012, de 24 de Julho. A estrutura nuclear dos serviços centrais da DGPC comporta, entre outros <sup>(366)</sup>, o Departamento de Museus, Conservação e Credenciação, como dispõe a alínea b) do n.º 1 do seu artigo 1.º, cujas competências são especificadas no artigo 3.º, conforme digam respeito à museologia, à credenciação e qualificação de museus, à conservação ou à área de laboratório. Entre as suas múltiplas competências, cabe-lhe proceder à promoção e desenvolvimento, em articulação com o DBC, de projectos internacionais em sede museológica e da conservação e restauro, dinamizar e acompanhar as acções de cooperação entre os museus afectos à DGPC e outras entidades públicas e privadas, acompanhar a implementação dos planos anuais de actividades dos museus afectos à DGPC, recolher e disponibilizar informação na área da museografia e da conservação e restauro, nos planos nacional e internacional, orientar, enquadrar e apoiar, designadamente através de parcerias, actividades de investigação e estágios profissionais nas diversas áreas museológicas e da conservação e restauro de bens culturais móveis.

Nesta sede, destacam-se as competências do DMCC, nas áreas da museologia e credenciação e qualificação de museus. Conforme prescrevem os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º, cabe-lhe promover o estudo, a investigação e a divulgação das colecções dos museus

---

<sup>(366)</sup> Comporta, igualmente, o DBC com competências na área do património arquitectónico, arqueológico, dos bens imóveis, dos bens móveis e dos bens imateriais, o Departamento de Estudos, Projectos, Obras e Fiscalização e o Departamento de Planeamento, Gestão e Controlo, conforme as alíneas a), c) e d) do n.º 1 do artigo 1.º.

dependentes da DGPC, assegurar a gestão das colecções e acompanhar os procedimentos relativos à incorporação de bens culturais móveis nos museus afectos à DGPC, designadamente no que se refere à execução da política de aquisições, à reorganização de colecções, à cedência de bens culturais móveis e à aceitação de depósitos, doações e legados, pronunciar-se sobre projectos de criação e fusão de museus, de acordo com os termos prescritos pela LQMP, coordenar a elaboração de programas de estágios nos museus dependentes da DGPC, com o objectivo de aprofundamento das componentes práticas da actividade museológica. Incumbe-lhe a coordenação e execução dos procedimentos para a credenciação de museus e a sua integração na RPM, assegurar a articulação entre os museus da RPM, promover e coordenar programas de apoio técnico e de apoio financeiro a museus, designadamente os que integrem a RPM, assegurar a articulação e apoio técnico às DRCs em matéria museológica, apoiar a definição e implementação de estratégias de captação e formação de públicos.

Procurando assegurar a homogeneidade da administração das políticas culturais do Estado em todo o território nacional, integram ainda a administração directa do Estado, as Direcções Regionais de Cultura do Norte, Centro, Alentejo e Algarve cuja orgânica e estrutura nuclear dos serviços constam do DL n.º 114/2012, de 25 de Maio e da Portaria n.º 227/2012, de 3 de Agosto <sup>(367)</sup>, respectivamente. Constituem serviços periféricos da PCM que na sua área de actuação geográfica <sup>(368)</sup> e em articulação com os serviços e organismos competentes na área da cultura, têm por missão, entre outras, a criação de condições de acesso aos bens culturais, o acompanhamento das acções relativas à salvaguarda, valorização e divulgação do património cultural imóvel, móvel e imaterial, e o apoio a museus. Para além de outras atribuições prescritas no artigo 2.º, visa apoiar iniciativas culturais locais ou regionais, de carácter profissional ou não, que, pela sua natureza, correspondam a necessidades ou aptidões específicas da região e não integrem programas de âmbito nacional e assegurar a gestão das instituições museológicas que lhe

---

<sup>(367)</sup> Anteriormente, referidas no DL n.º 215/2006, de 27 de Outubro e cuja orgânica estava disposta no Decreto Regulamentar n.º 34/2007, de 29 de Março. A estrutura nuclear e as competências das respectivas unidades orgânicas constavam da Portaria n.º 373/2007, de 30 de Março, incluída que estava a DRC de Lisboa e Vale do Tejo e, revogada pela Portaria n.º 227/2012, no que concerne às DRCs do Norte, Centro, Alentejo e Algarve.

<sup>(368)</sup> Exercem as suas atribuições na circunscrição territorial que corresponde ao nível II da NUTS.

foram afectas (<sup>369</sup>), conforme dispõem as alíneas b) e e) do n.º 2. E de acordo com as alíneas m) e o) do n.º 3, visa dar apoio técnico, em articulação com a DGPC, a museus integrados na RPM, que não lhes tenham sido afectos, articular-se com outras entidades públicas ou privadas que prossigam atribuições ou objectivos afins na respectiva área de intervenção, com a finalidade de incentivar formas de cooperação integrada a desenvolver e concretizar mediante protocolos ou contratos-programas.

Deste modo, a DGPC passou a assumir uma multiplicidade de atribuições a cumprir pelas suas unidades orgânicas, às quais são conferidas as respectivas competências, assim como às DRC estão adstritas mais atribuições, designadamente quanto à gestão dos museus que lhes foram afectos, o que é questionável do ponto de vista da eficiência. Com tantas atribuições e competências será de louvar se não se perderem no curso da sua concretização e, conseqüentemente, conduzirem a novas "criações institucionais".

### 3. AS ESTRUTURAS ASSOCIATIVAS DE DEFESA DO PATRIMÓNIO CULTURAL E O CIDADÃO

Além da ordem jurídica e dos fins de Justiça e segurança jurídica subjacentes, está sempre o homem no seu significado ontológico, traduzindo-se no facto de que a regulação da vida social está longe de se esgotar através da via jurídica ou jurisdicional, exigindo-se, no entanto, de cada cidadão e da própria sociedade, uma visão de interdisciplinaridade acrescida o que vem implicar uma maior abertura cultural (<sup>370</sup>) e educação cívica.

---

(<sup>369</sup>) Nos termos da alínea b) do artigo 11.º do DL n.º 114/2012 e do n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 227/2012, sucederam nas atribuições do IMC relativamente ao Museu de Alberto de Sampaio, Museu D. Diogo de Sousa, Museu de Aveiro, Museu de Francisco Tavares Proença Júnior, Museu de Évora, entre outros.

(<sup>370</sup>) A Convenção Cultural Europeia, de 19 de Dezembro de 1954, aprovada, para adesão, pelo Decreto n.º 717/75, de 20 de Dezembro, veio prescrever que os Estados contratantes tomarão as medidas adequadas para salvaguardar e fomentar o desenvolvimento da sua contribuição para o património cultural comum da Europa, procurando promover entre os seus nacionais o estudo das línguas, da história e da civilização dos outros Estados contratantes, com a circulação e intercâmbio de pessoas ligadas às actividades culturais e objectos de valor cultural.

Cada pessoa tem o direito de participar livremente na vida cultural, consagrado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem e garantido pelo Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

O aprofundamento da democracia participativa constitui condição fundamental do sistema democrático, como resulta da interpretação do artigo 2.º da CRP, assumindo especial relevo o exercício do direito de participação perante uma Administração permeável à pluralidade de interesses sociais, dos indivíduos e dos grupos, embora não seja instrumentalizada por estes, conduzindo a que as suas decisões administrativas possam suscitar um grau mais elevado de consenso social.

No domínio geral de participação, visa-se um “contributo para uma maior correcção das decisões administrativas, já do ponto de vista técnico-funcional, já do ponto de vista da Justiça” <sup>(371)</sup>, com a colaboração e participação dos cidadãos no procedimento administrativo.

A complexidade e extensão do aparelho administrativo suscitou junto dos administrados uma necessidade de compreender as decisões que lhes eram impostas pela Administração, pelo que seria difícil continuar a conceber o acto da Administração Pública como a mera constatação de uma vinculação pré-definida por lei, quando estejam envolvidos vários interesses e interessados. Por isso, a realidade normativa é cada vez mais administrativamente conformada, o que não significa que não seja fundamentada, sendo certo que o procedimento atribui um carácter dialógico à conformação de interesses.

Na sua relação com o cidadão, a Administração deve ser democrática, participativa <sup>(372)</sup> e não pode ter uma visão pré-concebida das suas decisões, antes deve estar aberta às respostas que, dentro de certos princípios, sejam úteis para os interesses a prosseguir. O procedimento administrativo torna-se um centro de ponderações para onde convergem a perspectiva administrativa para a realização legal do interesse público concreto e as ponderações dos vários intervenientes. Deste modo, o pluralismo e a participação são

---

<sup>(371)</sup> BAPTISTA MACHADO salienta que “a participação não visa primariamente reforçar a legitimidade política”, já que “a participação dos actores sociais na fase preparatória das decisões (...) representa, em último termo, um *input* informativo, tendo a dita participação função consultiva”. MACHADO, João Baptista, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, p. 136 e segs.

<sup>(372)</sup> GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo e RAMON FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, volume II, Madrid, 1986, p. 16 e ALMEIDA, Mário Aroso de, «Os Direitos Fundamentais dos administrados após a revisão constitucional de 1989», in: *Direito e Justiça*, Revista da Faculdade de Direito da UCP, volume VI, 1992, p. 288.

indissolúveis <sup>(373)</sup> no âmbito do procedimento administrativo, que não tem que ser necessariamente entendido como um espaço de divergência entre a autoridade administrativa e a liberdade dos particulares, pois, a participação também é uma forma de levar ao conhecimento da Administração, um conjunto de interesses e situações que provavelmente poderiam não ser consideradas e que, por este modo, passaram a relevar no âmbito da acção administrativa.

A Administração deve ser dialógica e acessível, senão seria difícil "o cidadão criticar as orientações administrativas, compreender as razões justificativas das decisões ou combatê-las pelo seu arbítrio e prepotência, se não tivesse acesso à documentação elaborada e tratada pela Administração. A sua disponibilidade de informações sobre os problemas técnicos, sociais e económicos, está muito longe de ombrear com a da Administração e por isso se tivesse de se apoiar apenas nos próprios recursos e saber o seu controlo, a sua participação e defesa seriam pouco mais que nominais" <sup>(374)</sup>. Para compreender não só o funcionamento da Administração mas também a fundamentação das decisões administrativas que possam afectar positiva ou negativamente os cidadãos, é necessário que lhes seja reconhecido um direito de informação.

Com efeito, Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que o direito de informação quanto ao andamento dos processos em que os cidadãos sejam interessados, bem como o direito de conhecimento das decisões, "conexionam-se com outros direitos ligados à actividade administrativa, designadamente com o direito de participação no procedimento" <sup>(375)</sup> <sup>(376)</sup>. O princípio estruturante da Administração Pública e o correlativo direito de participação vêm-se assim estritamente ligados ao direito de

---

<sup>(373)</sup> ALPA, Guido, «Aspetti e problemi della partecipazione nel diritto urbanistico. Appunti per una discussione», in: RTDP, ano XXIX, 1979, p. 255.

Segundo PIERLUIGI MANTINI, o procedimento administrativo constitui a sede da participação pluralista dos particulares e das associações por forma a determinar, dinamicamente o conceito de interesse público. MANTINI, Pierluigi, *Associazioni ambientaliste e interesse difusi nel procedimento amministrativo*, CEDAM, Padova, 1990, p. 93.

<sup>(374)</sup> MELO, António Barbosa de, «As garantias administrativas na Dinamarca e o princípio do arquivo aberto», in: Separata do volume LVII, BFDUC, Coimbra, 1981, p. 41.

<sup>(375)</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, p. 429.

<sup>(376)</sup> Sobre as dimensões da participação, MACHADO, João Baptista, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*, p. 111 e segs. e CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 288 e segs. e 301.

informação <sup>(377)</sup>, que corresponde a um aperfeiçoamento da própria democracia <sup>(378)</sup>, assumindo consagração constitucional no n.º 1 do artigo 268.º e legal nos n.ºs 1, alínea a) e 2 do artigo 7.º do CPA. Reconhece-se que os cidadãos são sujeitos capazes de exigir o cumprimento de um certo número de obrigações ou a adopção de uma determinada conduta por parte da Administração, contudo, o direito de participação no procedimento administrativo, só pode ser exercido convenientemente se uma correcta informação dos cidadãos e das associações estiver assegurada.

Com a democratização cultural procura-se alcançar a generalização do acesso à cultura e a possibilidade de participação de diversas entidades na prossecução da política cultural, seja aos níveis procedimental ou jurisdicional <sup>(379)</sup> seja em matéria de donativos com benefícios fiscais, de criação de parcerias com a finalidade de valorização e divulgação dos bens culturais.

A tutela do património cultural não constitui reserva do Estado, nem das demais entidades públicas, nem do conjunto das organizações privadas ou prevalentemente privadas com uma base sobretudo de carácter corporativo. Afirma-se o envolvimento de cada um dos membros e de toda a comunidade na protecção e valorização do património cultural enquanto responsáveis, na sua condição de cidadãos, o que afasta uma perspectiva estatista suportada na pretensão de caber somente ao Estado a tutela pública dos bens culturais e uma perspectiva centralista em que a tutela dos bens culturais caiba apenas aos entes públicos territoriais, isto é, ao Estado, regiões autónomas e autarquias locais.

---

<sup>(377)</sup> A informação obtida, designadamente pelo acesso aos documentos da Administração Pública, nos termos prescritos pela Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, que regula o acesso e a reutilização dos documentos administrativos.

<sup>(378)</sup> O artigo 5.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, deixou transparecer o reconhecimento da sociedade exigir informação a todo o agente público da sua administração. Seria uma primeira reacção política contra uma Administração fechada, caracterizada pelo segredo no relacionamento com os cidadãos. O segredo "traduzia-se em relações de domínio entre uma Administração convencida da sua força pública e os indivíduos, sujeitos, considerados pela Administração como intrusos". LAVEISSIERE, Jean, «L' accès aux documents administratifs», in: *Information et transparence administratives*, Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, PUF, 1988, p. 13.

<sup>(379)</sup> Sendo certo que todos têm o dever de defender e conservar o património cultural, em especial, a destruição, deterioração ou perda de bens culturais, conforme prescreve o n.º 2 do artigo 11.º da LPC.

O direito de participação procedimental e de acção popular para a defesa de bens culturais e outros valores integrantes do património cultural contra lesões violadoras é reconhecido pelo n.º 2 do artigo 9.º da LPC, remetendo os trâmites do seu exercício para o regime geral prescrito na Lei n.º 83/95.

A protecção e valorização do património cultural como tarefa fundamental do Estado carece, em especial medida, da cooperação e intervenção dos cidadãos na actividade administrativa. Por isso, é de fácil apreensão o papel que desempenha o princípio da participação neste domínio, com a pretensão de um funcionamento aberto e menos dirigista da Administração na tomada de decisões.

Correlativamente, o direito de informação surge também como condição da democratização cultural. O princípio geral de informação encontra consagração na alínea f) do artigo 6.º da LPC, promovendo-se o acesso à documentação integrante do património cultural, nos termos do n.º 1 do seu artigo 73.º. É relevante a informação dos cidadãos na sua aproximação à Administração, seja através da acção, visando modos mais abertos de administrar nos quais estes tenham a possibilidade de fornecer informações e de apresentar interesses conexonados com a decisão em preparação, seja através de reacção a uma decisão já tomada.

Com a superação da atomização da sociedade, colocam-se os grupos como ponte entre os indivíduos e o Estado, adquirindo especial relevância a democracia cultural, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 73.º da CRP. Alarga-se a participação, permitindo que além do cidadão individualmente considerado também os grupos sociais e organizações representativas de interesses no domínio cultural possam participar.

Em consonância com o que se passa no funcionamento da Administração Pública, em geral, também ao nível do património cultural se defende a intervenção de diversos grupos sociais, não só com uma função consultiva mas também com um papel activo nas decisões relevantes para o património cultural, podendo abarcar actividades concretas como a sua protecção ou promoção. Se é fundamental prevenir os comportamentos lesivos do património cultural e garantir que os sujeitos sejam responsabilizados, também é necessário permitir que os cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos sociais ou associações possam intervir na formulação e execução da política do património cultural <sup>(380)</sup>.

---

<sup>(380)</sup> A Lei n.º 13/85 foi inovadora ao estabelecer no n.º 1 do artigo 2.º, o princípio da participação, consignando “o direito e dever de todos os cidadãos, de preservar, defender e valorizar o património cultural”, atribuindo a possibilidade às estruturas associativas de defesa do património para se pronunciarem junto das entidades envolvidas nessa defesa e de promoverem o seu conhecimento, de participarem nos procedimentos administrativos e de intervirem judicialmente na defesa do património cultural. Assim, se dizia no n.º 2 do seu artigo 3.º que “o Estado, as regiões autónomas e as autarquias

A participação dos cidadãos interessados na gestão efectiva do património cultural pela Administração pode ser assegurada por estruturas associativas de defesa do património, institutos culturais e outras organizações de direito associativo, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 10.º da LPC.

As estruturas associativas de defesa do património cultural compreendidas, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da LPC <sup>(381)</sup>, dispõem do direito de participação, de informação e de acção popular, como prevê o n.º 4 do seu artigo 10.º e o artigo 9.º da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho <sup>(382)</sup>. O recurso ao procedimento administrativo permite-lhes acompanhar o desenvolvimento de actos e procedimentos administrativos, de execução faseada, ligados à protecção, conservação e valorização de bens culturais, bem como controlar com a celeridade necessária a legalidade e oportunidade de decisões da administração com reflexos no património cultural.

Podem ainda colaborar com a Administração em planos e acções em matéria de protecção e valorização do património cultural e quer a administração central quer a administração regional e local juntamente com essas estruturas poderão ajustar formas de apoio a iniciativas por elas tomadas, particularmente, no domínio da informação e formação dos cidadãos, conforme dispõem os n.ºs 5 e 6 do artigo 10.º da LPC.

Pelas implicações positivas e negativas que pode ter no património cultural, o planeamento territorial é um domínio particularmente importante para a intervenção dos cidadãos, quer a nível individual, quer a nível associativo, na preparação das decisões a tomar pela Administração, tendo em vista a aprovação de instrumentos que irão definir o modo de actuação ao nível do património cultural. A democratização do planeamento constitui um dever para a Administração de promover activamente a participação dos

---

locais procurarão promover a sensibilização e participação dos cidadãos na salvaguarda do património cultural e assegurar as condições de fruição desse património”.

Nos termos do n.º 1 do seu artigo 3.º, “o levantamento, estudo, protecção, valorização e divulgação do património cultural incumbia (...) às associações para o efeito constituídas e ainda aos cidadãos”. E nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 49.º, cabia-lhes promover actividades capazes de impulsionar o valor educativo e fomentar o interesse pelo património cultural.

<sup>(381)</sup> Como associações sem fins lucrativos dotadas de personalidade jurídica e constituídas nos termos da Lei n.º 35/98, de 18 de Julho, cujos estatutos referem como objectivo a defesa e a valorização do património cultural individual ou conjugadamente com o património natural, conservação da natureza e promoção da qualidade de vida.

<sup>(382)</sup> No mesmo sentido, a já revogada Lei n.º 10/87, de 4 de Abril, relativa às associações de defesa do ambiente que, nos termos do artigo 1.º, contemplava também as associações de defesa do património cultural, tratou nos seus artigos 4.º e 5.º dos direitos de participação, de intervenção e de consulta das associações junto da administração.

cidadãos e das estruturas associativas de defesa do património cultural na discussão sobre as opções contidas no projecto do plano que se pretende aprovar, pronunciando-se sobre a sua conveniência, razoabilidade e legalidade, podendo apresentar outras soluções para além do proposto pela Administração.

Os procedimentos de planificação urbanística caracterizam-se por uma complexidade de interesses envolvidos, o que comporta o exercício de um poder discricionário quer na selecção dos interesses quer na sua composição no processo de escolha. A esta extensão da discricionariedade da actividade planificatória deve corresponder a subordinação a uma disciplina rigorosa do procedimento administrativo <sup>(383)</sup> e a consequente obrigação imposta à Administração de levar em consideração, nas opções relativas ao conteúdo do plano, as sugestões dos cidadãos em sede do património cultural, legitimando-se, deste modo, a sua acção com os interesses da comunidade.

Num domínio tão importante como é o do património cultural, o direito de participação assume uma particular importância na defesa dos valores culturais. Mas não se esgotam aqui todas as possibilidades de participação. Há que ter em conta que os cidadãos devem valorizar o património cultural com a finalidade de divulgação, acesso à fruição e enriquecimento dos valores culturais. Sendo, assim, uma qualificada participação cívica, em sede de tutela do património cultural, vai para além da participação procedimental e do recurso à via jurisdicional.

Ao lado da participação individual e institucional nos diversos procedimentos administrativos, podemos encontrar uma vertente para o princípio da participação que permita que ele sirva, igualmente, as ideias de cidadania e de solidariedade. Deste modo, considera-se o património cultural entre os instrumentos de uma "cidadania responsabilmente solidária" <sup>(384)</sup> como reconhece a LPC, ao integrar nos instrumentos de concretização do regime de valorização dos bens culturais, os programas de voluntariado e de apoio à acção educativa, nos termos das alíneas i) e j) do artigo 71.º.

Acentuando a importância da promoção de uma cidadania responsável, a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da LQMP, veio configurá-la como um princípio basilar da política

---

<sup>(383)</sup> CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, p. 260.

<sup>(384)</sup> Sobre a "cidadania responsabilmente solidária" e as relações entre a cidadania e a solidariedade, *vide* NABAIS, José Casalta, «Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania», *in: Por uma Liberdade com Responsabilidade - Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 149 e segs.

museológica nacional. Esta promoção far-se-á através da valorização da pessoa, para a qual os museus constituem instrumentos indispensáveis no âmbito da fruição e criação cultural e será estimulada a participação de todos os cidadãos não só na sua salvaguarda mas também no seu enriquecimento e divulgação. Deste modo, os cidadãos podem não só promover actividades capazes de impulsionar o valor educativo, fomentar o interesse pelo património cultural mas também podem exercer voluntariado, como sucede em várias instituições museológicas que, nos últimos tempos, registaram um acréscimo significativo não só pela dedicação mas também pela própria conjuntura social, designadamente a política de emprego.

A necessidade de situar a pessoa e os valores humanos no centro de um conceito alargado e interdisciplinar de património cultural, foi reconhecida pela Convenção Quadro relativa ao Valor do Património Cultural para a Sociedade que veio aludir a uma responsabilidade não só colectiva mas também individual perante o património cultural. Cada pessoa, individual ou colectivamente, tem o direito de beneficiar do património cultural e de contribuir para o seu enriquecimento e a responsabilidade de respeitar quer o património cultural dos outros quer o próprio património e, conseqüentemente, o património comum da Europa, conforme dispõem as alíneas a) e b) do seu artigo 4.º. Preconiza-se uma responsabilidade partilhada perante o património cultural e a participação do público, para isso devem desenvolver-se meios jurídicos, financeiros e profissionais que permitam uma acção concertada entre as entidades públicas, organizações não governamentais e sociedade civil, entre outros. Deve incentivar-se as iniciativas voluntárias no sentido de complementarem a missão das entidades públicas e estimular as ONGs interessadas na conservação do património a actuarem na prossecução do interesse público.

Releva o acesso ao património cultural e a participação democrática, prescrevendo nas alíneas a) c) e d) do artigo 12.º que os Estados incentivarão as pessoas a participar no processo de identificação, estudo, interpretação, protecção, conservação e apresentação do património cultural, no debate público sobre as oportunidades que o património representa. Há que reconhecer o papel das organizações não lucrativas, quer como parceiros nas actividades desenvolvidas quer como elementos de crítica construtiva das políticas de património cultural e estabelecer medidas para um melhor acesso ao

património (<sup>385</sup>), a fim de aumentar a sensibilização sobre o seu valor, a sua manutenção e preservação e os benefícios que dele derivam.

O quadro geral revela-nos um domínio aberto ao empenhamento e à corresponsabilização da sociedade civil e das suas instituições, uma vez que não se pode ter a pretensão de exigir tudo às instituições administradoras do património cultural com responsabilidades públicas, pois, é uma tarefa que também diz respeito a todos os cidadãos, na sua pertença à comunidade. Sendo assim, a ideia de civilidade segue ao lado da estadualidade e da publicidade.

#### 4. O CASO PARTICULAR DAS INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS

Com o grandioso património religioso que alguns Estados dispõem, representativo do património nacional e suporte do fenómeno designado por turismo religioso, incumbe compreender, entre as diversas entidades religiosas, o papel da Igreja, no seio das instituições administradoras do património cultural.

A colaboração entre entidades estatais e autoridades eclesiásticas constitui um sinal de abertura e empenhamento mútuos, na salvaguarda, valorização e divulgação do valioso património que a Igreja detém, principalmente, nos países do sul da Europa.

Com as suas especificidades, o património religioso cumpre, por um lado, o interesse litúrgico cultural da Igreja e por outro, é expressão de cultura para o Estado (<sup>386</sup>), por isso, a Igreja, o Estado e a sociedade têm que consciencializar-se da sua responsabilidade como se afirmou nos princípios da recomendação designada por "Carta da Vila Vigoni"

---

(<sup>385</sup>) Perante a sociedade de informação em que vivemos, preconizou-se o recurso à tecnologia digital no sentido de reforçar o acesso ao património cultural e conhecer os seus benefícios, com iniciativas susceptíveis de promover a qualidade dos conteúdos e garantir a diversidade das línguas e culturas. Procura-se suprimir os impedimentos no acesso à informação relativa ao património cultural, designadamente para fins pedagógicos. Contudo, a criação de conteúdos digitais no âmbito do património cultural, não deve prejudicar a preservação do património existente.

(<sup>386</sup>) Estendendo a tutela aos bens da Igreja e de outras confissões religiosas, o *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* inseriu os bens culturais religiosos no património histórico e artístico da Nação, conforme dispõe a alínea d) do n.º 3 do artigo 10.º e disciplinou o seu regime no artigo 9.º, no qual se prevê uma colaboração entre as Regiões, a Igreja Católica e outras confissões religiosas. Tal como no âmbito dos bens culturais em geral, as Regiões também estão directamente envolvidas na valorização dos bens de interesse religioso.

sobre a Conservação dos Bens Culturais Eclesiásticos, de 1994 <sup>(387)</sup>. Este património é objecto de investigação, defesa e valorização do seu significado, no sentido de o transmitir às gerações vindouras, portanto o Estado e a Igreja devem colaborar, no âmbito das respectivas competências, na defesa e conservação dos bens culturais eclesiais, relevando, ainda, a possibilidade de intervenção das entidades privadas que também podem ter um contributo importante nessa tutela.

Relativamente à situação particular do património religioso e às relações que se podem desencadear entre os Estados e a Igreja, é de relevar o fenómeno ocorrido no Estado Português, em 1834 <sup>(388)</sup>, que se poderia identificar como uma espécie de nacionalização, por extinção das Ordens Religiosas e Monásticas, fazendo integrar na propriedade do Estado muitos conventos e mosteiros situados em território português, que foram adaptados às necessidades de uma sociedade que se actualizava com o liberalismo e o constitucionalismo, designadamente para universidades, academias, hospitais, quartéis. Paralelamente a este movimento, alguns bens também foram adquiridos por particulares <sup>(389)</sup>, adaptando-os a uso próprio.

Hoje, assumem, especial relevo, os bens culturais propriedade da Igreja Católica e das associações e institutos religiosos católicos, criados e dotados de personalidade jurídica de acordo com as normas de direito canónico. A cooperação entre o Estado e a Igreja revela-se útil no que diz respeito à salvaguarda e correspondente inventariação dos valiosos conjuntos de bens que lhe estão afectos e cuja autonomia e posse decorre do disposto na Concordata entre Portugal e a Santa Sé, datada de 1940 <sup>(390)</sup>.

---

<sup>(387)</sup> Resultante do encontro promovido pelo Secretariado da Conferência Episcopal Alemã e pela Comissão Pontifícia para os Bens Culturais da Igreja sobre o tema "A conservação do património cultural como dever do Estado e da Igreja", entre 27 de Fevereiro e 1 de Março, de 1994, na Vila Vigoni (Lago de Como).

<sup>(388)</sup> No exercício da sua função de Ministro dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, Joaquim António de Aguiar promulgou a célebre Lei de 30 de Maio de 1834, pela qual declarava extintos todos os conventos, mosteiros, hospícios e colégios e quaisquer outras casas das ordens religiosas regulares, com a secularização e incorporação dos seus bens na Fazenda Nacional.

Como sucedeu com o Mosteiro de Tibães gerido pela Ordem dos Beneditinos.

<sup>(389)</sup> Foi assim que, em 1836, na situação política decorrente do Setembrismo, Mouzinho de Albuquerque oficiou à Academia das Ciências para que fossem classificados os conventos que estavam a ser vendidos e comprados a preços muito reduzidos.

<sup>(390)</sup> O seu lugar no ordenamento jurídico português é o correspondente ao das normas de direito internacional convencional, com primazia sobre o direito interno.

Incide não só sobre matérias relativas ao património cultural português mas também compreende outras no sentido de solucionar os diversos conflitos entre o Estado Português e a Santa Sé decorrentes da política adoptada pela 1.ª República em relação à Igreja Católica, no período compreendido entre 1910 e 1926.

As prescrições que se reflectem no regime do património cultural da Igreja Católica estão reguladas, essencialmente, nos artigos 21.º a 24.º da Concordata revista <sup>(391)</sup> <sup>(392)</sup>.

Refere-se ao reconhecimento pelo Estado do direito de propriedade da Igreja Católica sobre os bens que anteriormente lhe pertenciam e que se encontravam na titularidade daquele, como dispõe o parágrafo 1.º do artigo 22.º <sup>(393)</sup>. No texto inicial, consagrou-se um direito de reversão relativamente a bens anteriormente nacionalizados e que abrangia os bens imóveis, como “templos, paços episcopais e residências paroquiais com seus passais, seminários com suas cercas, casas de institutos religiosos” e bens móveis como os “paramentos, alfaias, e outros objectos affectos ao culto e religião católica”, exceptuando no respeitante a bens que se encontravam aplicados a serviços públicos ou classificados como monumentos nacionais ou como imóveis de interesse público. Neste caso, a propriedade continuou a pertencer ao Estado mas com afectação permanente ao serviço da Igreja, reconhecendo-lhe direitos de utilização de carácter permanente.

Na repartição de direitos e deveres recíprocos do Estado e da Igreja, ao primeiro cabem os deveres de conservação, reparação, restauro, de harmonia com um acordo prévio das autoridades eclesiásticas para a realização desses deveres, ou seja, o respeito pela afectação religiosa dos bens <sup>(394)</sup> <sup>(395)</sup>.

---

Sobre o seu regime, *vide* SILVA, Vasco Pereira da, «Património e regime fiscal da Igreja na Concordata», p. 139 e segs.

<sup>(391)</sup> A Concordata revista entrou em vigor a 18 de Dezembro de 2004. Aprovada pela Resolução da AR n.º 74/2004 e ratificada pelo Decreto do PR n.º 80/2004, de 16 de Novembro.

<sup>(392)</sup> O regime fiscal destes bens não foi afectado pelas alterações significativas do documento no respeitante fundamentalmente à tributação dos rendimentos obtidos pelos eclesiásticos e pessoas jurídicas canónicas. Terminou a isenção de natureza pessoal que prevaleceu na interpretação do anterior artigo 8.º da Concordata e passaram a ser tributados nos termos gerais sempre que os mesmos se reportem a "actividades com fins diversos dos religiosos".

<sup>(393)</sup> Anteriormente, no parágrafo 1.º do artigo 6.º. No mesmo sentido deste normativo, os artigos 41.º e seguintes do DL n.º 30.615, de 25 de Julho de 1942, reconheceram à Igreja Católica em Portugal a propriedade dos bens que à data de 1 de Outubro de 1910 lhe pertenciam e estavam na posse do Estado, salvo os que se encontravam aplicados a serviços públicos ou classificados como monumentos nacionais ou como imóveis de interesse público.

<sup>(394)</sup> À Igreja cabe, nos termos do parágrafo 3.º do artigo 23.º, os deveres de guarda, de fixação de um regulamento interno, contendo, nomeadamente, regras respeitantes ao horário de visitas, na direcção das quais poderá intervir um funcionário nomeado pelo Estado.

<sup>(395)</sup> No parágrafo 1.º do artigo 24.º estabeleceu-se uma proibição do Estado demolir ou destinar a outro fim qualquer “templo, edificio, dependência ou objecto do culto católico”, excepto com o acordo prévio da autoridade eclesiástica competente ou em estado de necessidade.

A Concordata estabelece, ainda, o direito de audição da autoridade eclesiástica, no caso de expropriação por utilidade pública, mesmo relativamente ao quantitativo da indemnização, conforme o parágrafo 2.º do artigo 24.º e nenhum acto de apropriação será praticado sem que os bens expropriados sejam anteriormente privados do seu carácter sagrado.

A Igreja tem o direito de utilizar os bens móveis destinados ao culto, com a obrigação de cedência para utilização em “cerimónias religiosas no templo a que pertenciam”, dos bens que se encontrem em museus públicos, do Estado, das autarquias locais ou institucionais, nos termos prescritos pelo parágrafo 4.º do artigo 22.º <sup>(396)</sup>.

O tratamento do património cultural da Igreja não foi autonomizado pela Lei n.º 13/85 que, não fazendo qualquer referência à Concordata <sup>(397)</sup>, não veio tomar na devida conta as suas disposições, nem estabeleceu normativos que contemplassem as especificidades desse património <sup>(398)</sup> o que, concerteza, se ficou a dever à sua filosofia de base estatizante, vendo na intervenção pública a melhor forma de salvaguardar o património cultural.

Diversamente, a LPC adoptou uma posição mais clara relativamente às especificidades daquele património e às responsabilidades da Igreja nesse domínio, considerando, nos termos do n.º 4 do artigo 7.º, que o Estado deve respeitar como modo de fruição cultural o uso litúrgico, devocional e educativo dos bens culturais afectos a fins religiosos, o que permite falar num alargamento das formas de fruição cultural.

Releva-se, no n.º 4 do artigo 4.º da LPC, a cooperação institucional entre o Estado e a Igreja Católica <sup>(399)</sup> <sup>(400)</sup>, para além de outras confissões religiosas. Pode celebrar acordos com o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, para a prossecução da

---

<sup>(396)</sup> Havendo aqui que distinguir os bens que se encontrem num museu público situado na localidade do templo a que pertenciam, caso em que a cedência não necessita de quaisquer formalidades específicas ou, pelo contrário, se encontrem num museu situado fora dessa localidade geográfica, situação em que, para se verificar a cedência, é necessária uma “requisição da competente autoridade eclesiástica, que velará pela guarda dos bens cedidos, sob a responsabilidade de fiel depositário”.

<sup>(397)</sup> A omissão legislativa não podia significar o afastamento das suas disposições, por isso, o aplicador do direito necessitava completar algumas disposições da Lei n.º 13/85 com o regime jurídico imposto pela Concordata. Em algumas situações tornou-se necessário interpretar as normas da lei, nomeadamente as constantes dos artigos 11.º, 25.º, 27.º e 30.º, com as disposições concordatárias.

<sup>(398)</sup> O que originou uma Nota do Episcopado, datada de 14 de Novembro de 1985, na qual se solicitava a reformulação da lei, no sentido de considerar especificamente o problema do património cultural eclesiástico e acautelar “devidamente os inalienáveis direitos da Igreja, com total respeito e explícita referência aos artigos 6.º a 8.º da Concordata”. Os pedidos dessa reformulação não foram considerados, embora o governo tivesse nomeado uma comissão encarregada da regulamentação da lei, que procurava atender à posição crítica da Igreja. O que se revelou infrutífero, pois continuava a faltar a sua adequada regulamentação.

<sup>(399)</sup> Esta cooperação institucional foi relevante em sede de audiência da Conferência Episcopal Portuguesa, promovida pela entidade governamental durante o processo legislativo do DL n.º 309/2009.

<sup>(400)</sup> Reforçando o princípio da cooperação, o texto da Concordata revista veio prever a constituição de uma comissão arbitral para o desenvolvimento da cooperação relativamente aos bens da Igreja que integrem o património cultural português.

preservação, da conservação, restauro e valorização dos bens culturais <sup>(401)</sup>, tendo em conta as adaptações e os aditamentos decorrentes do cumprimento pelo Estado do regime definido pela Concordata.

Actualmente, destaca-se a importância do papel desempenhado pela Igreja quer na protecção <sup>(402)</sup> e conservação quer na valorização do património cultural, designadamente no que respeita aos valiosos conjuntos de bens afectos a diversas dioceses <sup>(403)</sup>, registando-se acções de cooperação com a entidade administrativa competente para a realização do inventário.

---

<sup>(401)</sup> A título de exemplo, um dos eixos programáticos do Plano Estratégico - "Museus para o Século XXI", preconizado pelo extinto MC, em 2010, mencionava a intenção de concretizar o protocolo a celebrar entre o Secretariado dos Bens Culturais da Igreja, a CEI e o IMC, visando a salvaguarda dos bens culturais. Sobre o Plano referido, *vide*, ponto 3. do Capítulo I da Parte III.

<sup>(402)</sup> Em algumas situações não será fácil, dada a insuficiência de recursos económicos disponíveis, o que sucede, nomeadamente no processo de inventário, que ou não tem início ou se o teve, nem sempre é possível dar-lhe continuação. Um dos exemplos, é precisamente o que sucedeu em 2011, quando se teve conhecimento que podia estar em causa a segunda fase do inventário do património da Diocese de Bragança-Miranda, devido ao atraso no pagamento da maior parte das verbas do QREN, relativas à primeira fase da candidatura. Inicialmente, previa-se o estudo de 10.650 peças, mas a primeira fase do inventário do património artístico da Diocese permitiu o registo de 11.192 peças, até aqui oficialmente desconhecidas. Apesar deste trabalho ser muito importante, a Associação Terras Quentes, entidade que geria o processo, deparou-se, então, com obstáculos de ordem financeira. A primeira fase destinou-se a fazer o levantamento e inventariação do património religioso de sete concelhos do sul do distrito de Bragança, mas a segunda parte do inventário, ficaria em risco, uma vez que a primeira candidatura sofreu um corte orçamental. Esta situação impediu o restauro e a reabilitação das peças mais importantes de cada freguesia. A recuperação das imagens, objectos e pinturas de arte sacra acabou por fazer-se apenas em Macedo de Cavaleiros com apoio do município e das Comissões das Paróquias das aldeias. Por outro lado, alguns dos municípios também não cumpriram atempadamente os pagamentos que lhe competiam, pois 55% do valor da candidatura era proveniente de fundos comunitários e 45% seria por eles suportado.

<sup>(403)</sup> O principal contributo para o conhecimento do património religioso foi dado pelos párocos, que impulsionaram os estudos de história local. Sobretudo, o bispo mecenas D. Rodrigo de Moura Teles que, no século XVIII, desenvolveu uma política de afirmação da arquidiocese bracarense, através da pedagogia desenvolvida junto do clero, no sentido da sensibilização para a importância do património e de medidas concretas de preservação e de renovação dos bens patrimoniais com interesse histórico, religioso e cultural.

## CAPÍTULO II

### A *PROTECÇÃO* E *VALORIZAÇÃO* DO PATRIMÓNIO CULTURAL

#### 1. GENERALIDADES SOBRE O REGIME DE *PROTECÇÃO* DO PATRIMÓNIO CULTURAL

I — É essencial clarificar os objectivos que devem presidir à política do património cultural, cuja consistência implica a existência de um complexo normativo adaptado ao seu objecto.

Ao longo do tempo, o labor legislativo conduziu à ampliação do conceito de património cultural e, conseqüentemente, dos actos relativos à sua protecção.

O património constitui um recurso e a forma como se protegem os bens culturais depende não só da cultura mas também do momento histórico e social, constituindo a sua protecção a tarefa base da tutela, quer por ser inapelavelmente imposta pelos normativos regentes, quer por não se poder prescindir dela para proceder às intervenções ulteriores que remetem para a política de valorização dos bens culturais, pois sem a sua protecção, certamente, não existirá a sua valorização.

A protecção do património cultural tem um longo percurso histórico, embora a preocupação que hoje está subjacente aos complexos sistemas jurídicos seja relativamente recente. Aqui devem ser tidos em consideração os diversos modelos de Estado e correspondentes regimes, uma vez que têm uma incidência sobre os traços que convergem na caracterização dos princípios que conformam a tutela do património cultural.

Embora, o património cultural, como o entendemos hoje, seja um conceito recente, não significa que os bens que o integram não tivessem sido anteriormente protegidos. Todavia, essa tutela não tinha a ver directamente com a assunção do seu valor cultural, quer para a sociedade, quer para os seus membros. Historicamente, alguns dos bens que

hoje qualificamos como culturais, designadamente os relativos à religião ou crenças comunitárias, dispunham de uma protecção acrescida em relação aos bens comuns <sup>(404)</sup>, o que se verificava, não apenas em relação à punição agravada dos danos mas também das práticas que os desrespeitavam. Relativamente aos restantes bens que, embora fazendo parte da essência cultural da comunidade, não eram considerados tão relevantes como o património religioso, dispunham de uma tutela indirecta pela protecção conferida ao direito do seu proprietário.

Na Antiguidade Clássica, manteve-se uma tutela privilegiada dos bens religiosos, coexistindo com a protecção dos restantes bens culturais, restrita à acção do seu proprietário, embora, no direito romano já fossem visíveis algumas normas destinadas a conservar “os sinais de grandeza e poder de Roma, como expressão da sua dominação política” <sup>(405)</sup>.

Na Idade Média, esta situação mantinha-se praticamente inalterada, sendo apenas de relevar a importante tarefa desempenhada pelos mosteiros na protecção e divulgação de parte das obras <sup>(406)</sup>. No que concerne ao direito português, datam desta época algumas das primeiras normas relativas à protecção de bens culturais, não apenas por terem natureza religiosa, mas por pertencerem ao poder real, pelo que dispunham de um regime especial de tutela em relação aos restantes bens. A obra funcionava como meio de informação, pelo que não havia qualquer receio em adaptar os edifícios existentes aos novos estilos que, entretanto, foram surgindo <sup>(407)</sup>.

---

<sup>(404)</sup> Assim, na pré-história bens culturais como os monumentos funerários ou as pinturas rupestres eram respeitados pelos membros de toda a comunidade, com a convicção que quem os destruísse seria castigado pelos deuses. Na maioria dos casos, bastava esse receio para garantir a sua protecção enquanto bens essenciais para a comunidade. Sobre o papel desempenhado na pré-história pelas obras de arte, aludindo à sua função utilitarista e constitutiva, vide TEIXEIRA, Carlos Adérito, «Da protecção do património cultural», in: *Textos Ambiente e Consumo*, número especial, III, CEJ, Lisboa, 1996, p. 62-63.

<sup>(405)</sup> PÉREZ MORENO, Alfonso, «El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico», p. 1621 e segs.

<sup>(406)</sup> Como refere MESNARD, nesta época a cultura europeia era essencialmente cristã, pois as culturas nacionais só se desenvolveram verdadeiramente a partir do século XIII. MESNARD, André-Hubert, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, p. 23-30.

<sup>(407)</sup> Aos monumentos românicos foram acrescentados outros estilos, como sucedeu, por exemplo, com a Porta Especiosa da Sé Velha de Coimbra ou a sua reconversão de acordo com concepções estéticas do estilo gótico, que HAUPFT, classificou de “maravilhoso e encantador portal que se pode considerar como a obra de maior perfeição formal e mais completa do primeiro Renascimento clássico em solo português”. HAUPFT, Albrecht, *A Arquitectura do Renascimento em Portugal*, tradução de Margarida Morgado, Presença, Lisboa, 1986, p. 203.

A secularização da cultura veio caracterizar o período renascentista, ao enraizar a ideia de que a época clássica pertencia ao passado e o relacionamento com a cultura clássica passou pelos estudos literários até chegar à cultura arquitectónica. Na época humanista, apelou-se à protecção dos monumentos e outras manifestações culturais da romanização e considerou-se os vestígios da Antiguidade <sup>(408)</sup> como um valor cultural do passado a proteger. Ampliaram-se as concepções e contributos sobre o património e dissiparam-se os laços corporativos medievais, começando a pensar-se na obra de arte como algo único e insubstituível. Evidencia-se, particularmente, o estímulo para o estudo dos monumentos das cidades e desenvolve-se a sensibilidade para a protecção ideológico-monumental do património clássico.

Num extenso período histórico, entre os contributos para a construção de uma política circunscrita à protecção do património cultural, destaca-se o Alvará Régio de 20 de Agosto de 1721 <sup>(409)</sup>, proclamado por D. João V. Considerado como o documento fundador da consideração do património como dimensão da cultura e da protecção dos monumentos, contemplava uma tarefa à Real Academia de História no sentido de tomar providências para a protecção e guarda dos “monumentos antigos, que havia, e se podiam descobrir no reino, dos tempos em que nêle dominaram os fenícios, gregos, persos, romanos, godos e arábicos” e determinava-se, sob pena de sanções, que “daqui em diante nenhuma pessoa de qualquer estado, qualidade e condição que seja possa desfazer ou destruir em todo nem em parte, qualquer edifício que mostre ser daqueles tempos, ainda que em parte esteja arruinado e da mesma sorte as estátuas, mármores e cipos em que estiverem esculpidas algumas figuras, ou tiverem letreiros fenícios, gregos, romanos, góticos e arábicos, ou lâminas ou chapas de qualquer metal que tiverem os ditos letreiros

---

<sup>(408)</sup> Destacando-se nesta tarefa e preocupação com os bens da antiguidade clássica, então designados “antiquilhas”, autores portugueses como André de Resende, com o testemunho da *História da Antiguidade da Cidade de Évora*, de 1553. Primeiras Jornadas Luso-Brasileiras sobre o património edificado, Comunicações, Lisboa, 1984, p. 3.

<sup>(409)</sup> A evolução do direito do património cultural espanhol teve um percurso relativamente semelhante à do Estado Português, desde a criação, em 1752, da Academia das Nobres Artes e encarregada por Carlos IV, em 1803, para proteger as antiguidades encontradas no Reino, passando pela Lei de 1933, até chegar à LPHE. Sobre esta evolução, PARADA, Ramon, *Derecho administrativo III - Bienes Públicos*, p. 278-282 e GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo Garcia de, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», p. 576-580.

ou caracteres, como outrossim medalhas ou moedas que mostrarem ser daqueles tempos (...)”<sup>(410)</sup>.

Estamos perante a primeira intervenção legislativa com referência directa ao património cultural, embora, mais ligada ao enaltecimento do Estado do que propriamente à cultura, como reconhece o próprio alvará ao referir “se evitasse esse dano em que pode ser interessada a glória da Nação Portuguesa”<sup>(411)</sup>. Era incumbência do monarca esclarecido cuidar dos monumentos mais importantes da nação que governava, para se poder elevar junto das nações mais iluminadas através dos testemunhos da sua história gloriosa.

Como se verifica, a protecção de alguns bens culturais era incipiente e muito fragmentária, de acordo com uma concepção estática e monumentalista de cultura. E, praticamente, pouco ou nada se fez para a protecção de alguns dos bens mais significativos referidos nesse alvará, que continuavam à mercê dos seus proprietários.

Com uma ordem político-cultural centrada no Estado, houve uma crescente importância atribuída ao património como instrumento de política e forma de legitimação. O exercício do poder político passou a ter uma acentuada dimensão cultural, sobretudo, porque baseada na perspectiva ideológica da sua consideração como um importante instrumento de poder e prestígio<sup>(412)</sup> e de integração social e nacional.

Enquanto no início do século XIX, surgia em Itália uma importante intervenção em matéria de escavações e protecção dos monumentos, o designado Édito Pacca<sup>(413)</sup>, de

---

<sup>(410)</sup> *Apud* FRANÇA, José-Augusto, «O Património Cultural - sentido e evolução», p. 25.

Pela importância histórica do seu conteúdo, procedemos aqui à sua transcrição. “Eu El-Rey Faço saber aos que este Alvará de Ley virem que por me representarem o Director & Censores da Academia Real de História Portuguesa, Eclesiástica e Secular, que procurando examinar por si, e pelos Académicos dos Monumentos antigos, que havia, e se podião descobrir no Reyno, dos tempos, em que nelle dominarão os Phenices, Gregos, Persos, Godos e Arabios, se achava que muitos, que puderão existir nos edificios, estatuas, marmores, moédas, e outros artefactos, por incuria, e ignorância do vulgo se tinham consumido, perdendo-se por este modo hum muy proprio, e adequado, para verificar muitas noticias da veneravel antiguidade, assi Sagrada como Política; e que seria muy conviniente à luz da verdade, e conhecimento dos seculos passados que, no que restava de semelhantes memórias, e nas que o tempo descobrisse, se evitasse este damno (...)”. *Apud* VERÍSSIMO, Joaquim, «Legislação civil aplicável ao património classificado», *in: Património Classificado*. Actas dos encontros promovidos pelo IPPAR e pela UCP, Universidade Católica Editora, 1.ª edição, Lisboa, 1997, p. 225.

<sup>(411)</sup> *Apud* TEIXEIRA, Carlos Adérito, *ob. cit.*, p. 67.

<sup>(412)</sup> A crescente importância atribuída pelo poder ao património, mostrou-se na reconstrução após o terramoto de Lisboa de 1755, que permitiu que o poder absoluto pombalino se exprimisse pela via da edificação patrimonial.

<sup>(413)</sup> O Édito do Cardeal Pacca, datado de 7 de Abril de 1820, foi uma das primeiras intervenções legislativas no sentido de proteger o património cultural e continuado por um conjunto de diplomas,

1820, o património cultural português sofria algumas perdas importantes, que contribuíram para o seu empobrecimento <sup>(414)</sup>. Em primeiro lugar, com as invasões francesas, que conduziram à pilhagem e destruição de importantes monumentos <sup>(415)</sup>. E, em seguida, com a venda dos bens das ordens religiosas, ficando em grande parte, sob tutela de privados. Consequentemente, os mosteiros e conventos ficaram despovoados conduzindo ao desaparecimento de bens artísticos móveis nelas integrados.

A questão da protecção do património cultural expandiu-se, um pouco por toda a Europa, a partir do século XIX, com o desenvolvimento da ideologia liberal. No entanto, não existia uma política dotada de uma lógica integradora e coordenada.

Juntamente com os nacionalismos característicos do século XIX, surgiu o movimento romântico profundamente ligado à cultura de cada povo, que aproveitava como inspiração para as suas obras. Os grandes vultos da nossa cultura, como Alexandre Herculano <sup>(416)</sup>, Almeida Garrett e Ramalho Ortigão pugnaram pela protecção do património cultural português, enquanto contributo decisivo para o seu reconhecimento como valor inestimável da nação, mas sem grandes repercussões práticas. Um quadro desfavorável à protecção do património cultural era o que se verificava, desde logo, pela descaracterização do património arquitectónico português, situação que indignou Alexandre Herculano sobre o estado geral dos monumentos históricos, vindo afirmar que

---

nomeadamente pela Lei n.º 364, de 20 de Junho de 1909. ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *Beni Culturali ed Ambientali*, p. 3-14.

<sup>(414)</sup> Aliás, o fim do século XVIII e o século XIX foram os períodos mais devastadores para o património cultural e não só no nosso país. Veja-se o que sucedeu, neste período, em França com a ampla destruição sofrida por grande parte dos monumentos, cujas causas principais foram o vandalismo revolucionário e os combates travados em todo o território. PONTIER, Jean-Marie, «La Protection du Patrimoine Monumentale», in: RFDA, n.º 5, 1989, p. 765.

<sup>(415)</sup> Os exércitos napoleónicos conduziram a estas situações e contribuíram para tornar o Louvre o maior museu, apesar de grande parte dos seus bens pertencerem originariamente a outros países. Por exemplo, a sua grandiosa colecção egípcia é resultado, principalmente, da campanha de Napoleão no Egipto, complementada com as diversas expedições arqueológicas que a França, juntamente com outros países, desenvolveu nessa região. Contudo, não foi só o povo francês que procedeu à deslocalização das obras de arte. Vejam-se os famosos mármores Elgin do Museu Britânico, arrancados por Lord Elgin do Parténon. CARENA, Carlo, «Ruína / Restauro», in: *Memória-História, Enciclopédia Einaudi*, 1, INCM, Lisboa, 1984.

Ou temporalmente mais próximas, as pilhagens pelos exércitos invasores da II Guerra Mundial ou até mesmo as efectuadas nos dias de hoje.

<sup>(416)</sup> Que alertou, por diversas formas, para a ausência de protecção do património construído, exigindo que as autoridades, nomeadamente “o governo e as municipalidades vigiassem pela conservação d’estes monumentos, e podessem coibir essas mesmas barbaras demolições (...)”. «Mais um brado a favor dos monumentos», o Panorama, Jornal Litterario e Instructivo da Sociedade Propagadora dos Conhecimentos Úteis, volume 3.º, n.º 94, Fevereiro, 1839, p. 50-52.

*fui eu, se não me engano, o primeiro que proclamei a possibilidade e a necessidade de conciliar o amor dos foros de homens livres com a veneração às tradições gloriosas e santas do passado, ao que neste havia de grande e belo e que era muito* <sup>(417)</sup>, apelando, em 1838, à importância da salvaguarda do património e a necessidade de (...) *salvar, ainda que fosse só uma pedra das mãos dos modernos Hunos, dos modernos Bárbaros e se todos salvarmos uma pedra, muitas pedras se salvarão na nossa boa vontade (...)* <sup>(418)</sup> <sup>(419)</sup>.

Neste contexto, Almeida Garrett em “Viagens na minha Terra” reconheceu que *as ruínas do tempo são tristes, mas belas; as que as revoluções trazem ficam marcadas com o cunho solene da História. Mas as brutas degradações e as mais brutas reparações da ignorância, os mesquinhos consertos da arte parasita, esses profanam, tiram todo o prestígio* <sup>(420)</sup>. Perante a adversidade da situação, Ramalho Ortigão veio afirmar que *a auctoridade, incerta, vagamente definida, a quem tenha sido confiada a guarda da nossa arquitectura monumental(...) deixa-a morrer (...). A esta calamidade correlativa chama-se abandonar* <sup>(421)</sup>.

Na verdade, apesar destes distintos defensores terem dado o seu contributo para o reconhecimento do património cultural como componente da memória histórica de um povo, os governos da época pouco ou nada fizeram, resultando um panorama negativo para o património português, decorrente da ausência de uma protecção estatal <sup>(422)</sup>.

---

<sup>(417)</sup> FERREIRA, David Mourão, «Alexandre Herculano e a valorização do património cultural português», edição da SEC, Lisboa, p. 1.

<sup>(418)</sup> FRANÇA, José-Augusto, «O Património Cultural - sentido e evolução», p. 28.

<sup>(419)</sup> No caso dos Loios, na subida para o Castelo de São Jorge, Alexandre Herculano veio, na sua expressão crítica, dizer “se eu fosse rico, iria comprar a capelinha, iria comprar o pardieiro onde houvesse a ombreira gótica; os homens do progresso vender-me-iam isso tudo, porque havia de enganá-los; porque havia de prometer-lhes que converteria aquela em lupanar, este em casa de câmbio”. *Ibidem*, p. 28-29.

Assim, o património arquitectónico, arquivístico e literário ignorados no período anti-clerical, tentam recompor-se com a intervenção de Herculano e o combate ao vandalismo contra o património, também é preconizado por cidadãos anónimos nas páginas de “O Panorama”.

Atrasados em relação ao que se passava na Europa, inicia-se, assim, a divulgação de estudos sobre os monumentos históricos portugueses.

<sup>(420)</sup> GARRETT, Almeida, *Viagens na minha Terra*, 2.<sup>a</sup> edição, Publicações Europa-América, Lisboa, s.d., p. 58.

<sup>(421)</sup> ORTIGÃO, Ramalho, *O Culto da Arte em Portugal*, volume I, livraria Clássica Editora, Lisboa, 1943, p. 20.

<sup>(422)</sup> Diversamente, em França, criou-se, em 1830, a função de Inspector Geral dos Monumentos Históricos que percorria o território para localizar monumentos em perigo e propunha ao Estado o financiamento da sua recuperação.

Mesmo as posteriores tentativas para concretizar legalmente as exigências de salvaguarda do património cultural, encontraram impedimento no texto legal de 1802 (<sup>423</sup>), que mesmo estando ultrapassado nas suas concepções e objectivos e desadequado à realidade de então, manteve-se em vigor durante grande parte do século XIX (<sup>424</sup>).

Já nos finais do século, assistimos a uma crescente importância do património histórico e artístico e a preocupação de protecção dos bens imóveis. Foram surgindo lentamente, sinais de algum empenhamento estadual, com a criação de várias comissões para elaborarem a lista de monumentos a classificar (<sup>425</sup>), embora desprovida de um resultado eficaz.

O universo do património cultural era restrito como se identifica no Decreto de 30 de Dezembro, de 1901 (<sup>426</sup>), limitando-se à definição de monumento nacional como imóvel cuja conservação representasse interesse nacional pelo seu valor histórico, arqueológico ou artístico, valores que se tornaram fundamentais. No seu conteúdo veio prever, pela primeira vez, as bases para a classificação como monumentos nacionais dos imóveis, de propriedade pública ou particular e dos bens móveis de reconhecido valor intrínseco ou extrínseco, pertencentes ao Estado, a corporações administrativas ou a quaisquer estabelecimentos públicos.

---

O património cultural imóvel comportava os monumentos históricos, e, entretanto, surgiu a ideia avançada pelo ministro GUIZOT para criar um inventário de todo o património francês.

Em termos formais, a política de inventário teve o seu início em finais da década de trinta do século XIX, mas só foi desenvolvida a partir de MALRAUX, tornando-se um meio cada vez mais importante para a protecção do património.

O Estado francês encontrava-se muito limitado, pois dispunha de escassos recursos quer financeiros quer jurídicos e não podia intervir relativamente a um monumento histórico através do acto expropriatório. Para a intervenção estatal, a Lei de 1887 veio exigir que houvesse um interesse nacional para a história ou arte, o que era uma condição muito exigente e impunha-se o consentimento do proprietário. Em caso de desacordo, seria necessário comprar ou então expropriar.

(<sup>423</sup>) Em 1839, ALEXANDRE HERCULANO propôs alterações à Lei de 1802, resultante de uma republicação do alvará de 1721. Mais tarde, coube a Mendes Leal, bibliotecário principal, entre 1858 e 1860, advertir o governo para a impossibilidade de cumprir a lei vigente, por estar desfazada da comunidade e da realidade a que se pretendia aplicar e desadequada ao novo regime administrativo e às instituições, entretanto, criadas.

(<sup>424</sup>) As normas sucessivamente promulgadas no Estado espanhol, desde o século XIX, também não se integravam num conjunto coerente, uma vez que eram ditadas segundo circunstâncias conjunturais e os problemas que se levantavam, quando o espólio do património se tornava mais evidente. A concepção do Estado espanhol como criador de um enquadramento geral e a separação entre o Estado e a sociedade, determinaram que a complexidade de técnicas, prescritas num complexo de normas, que deveriam assegurar a protecção do património, não tenha produzido os seus resultados.

(<sup>425</sup>) *Vide*, ponto 2 do Capítulo I da Parte II.

(<sup>426</sup>) Em 1901, mostra-se uma certa evolução da protecção do património cultural, uma vez que, para além deste diploma, surgiu a Portaria de 10 de Abril, com normas sobre escavações, objectos arqueológicos, ruínas e monumentos e o Decreto de 24 de Outubro, relativo à classificação de monumentos nacionais.

Pelo Conselho Superior dos Monumentos Nacionais foi elaborada uma lista de monumentos a classificar, aprovada por Decreto de 16 de Julho de 1910 <sup>(427)</sup>, mesmo continuando em vigor na ordem jurídica portuguesa, os diplomas parcelares relativos ao património cultural, aprovados em 1901.

Embora não possamos afirmar que incumbiu ao período republicano o estabelecimento de uma norma consistente sobre a protecção do património cultural <sup>(428)</sup>, no entanto, surgiu um conjunto de diplomas relativamente às formas da sua protecção como a disciplina do arrolamento.

Com uma estrutura elaborada, o Decreto n.º 1, de 26 de Maio de 1911 <sup>(429)</sup> conferiu protecção não só aos bens constantes do Decreto de 1901 mas também aos edifícios que, sem merecerem a classificação de monumentos nacionais, oferecessem interesse artístico ou histórico. Veio alcançar algumas possibilidades de realização da protecção do património arquitectónico e artístico, ao criar a figura do arrolamento dos bens mais importantes e consagrar um conjunto de normas jurídicas para o arrolamento das obras de arte e peças arqueológicas. Com pouco reflexo na realidade, mostrou ainda assim uma ideologia progressiva para a época, procurando servir a função geral de protecção do património cultural português <sup>(430)</sup>, com o alargamento da protecção a outros bens, uma generalização por oposição ao anterior casuísmo e uma maior consciência da importância da matéria <sup>(431)</sup>.

Na década de vinte, a Lei n.º 1700, de 18 de Dezembro de 1924 veio alargar a protecção do património cultural prescrevendo, no seu capítulo V, o arrolamento de

---

<sup>(427)</sup> Com uma sistematização de carácter restrito e monumentalista, tipificou os diferentes bens culturais da seguinte forma: “a) monumentos pré-históricos, castros e monumentos lusitanos, e povoações romanas; b) marcos miliários, pontes, templos, estátuas, inscrições, sepulturas; c) castelos e outros monumentos militares; d) paços reais, municipais e episcopais, palácios e outros monumentos militares; e) aquedutos, fontes, pontes, arcos e pelourinhos; f) trechos arquitectónicos”. Provavelmente a expressão “trechos arquitectónicos” pretendia significar uma expansão do seu conteúdo aos sítios, tal como hoje os consideramos. TEIXEIRA, Carlos Adérito, *ob. cit.*, p. 70.

<sup>(428)</sup> Para o tratamento estatístico dos vários bens classificados, entre 1910 e 1974, agrupados por tipo de bem e categoria legal utilizada na classificação, *vide* MOREIRA, Isabel Martins, *ob. cit.*, p. 109.

<sup>(429)</sup> Posteriormente, alterado pela Lei n.º 1700, de 18 de Dezembro de 1924.

<sup>(430)</sup> A Lei francesa de 1913 também veio alargar a efectiva protecção dos monumentos, na medida em que bastava que houvesse um interesse público suficiente para a história ou arte, constituindo um seus critérios fundamentais, que ainda se aplicavam nos anos noventa do século XX, para justificar a intervenção do Estado através da inscrição ou da classificação.

<sup>(431)</sup> Sobre a evolução do regime legal dos bens culturais, *vide* JORGE, Fernando Pessoa, «Monumentos de Interesse Histórico-Militar (Projecto e Parecer da Câmara Corporativa)», *in*: Separata da publicação “Museus de Portugal”, Lisboa, 1971, p. 6 e segs.

imóveis e móveis que possuíssem valor histórico, arqueológico, numismático ou artístico, digno de inventariação, bem como a classificação de imóveis. A sua regulamentação foi realizada pelo Decreto n.º 11.445, de 13 de Fevereiro de 1926, dispondo que se devia manter actualizado o inventário geral dos imóveis classificados (<sup>432</sup>).

No sentido de melhorar a política de protecção do património, o Decreto n.º 20.586 de 4 de Dezembro de 1931, veio suprir algumas insuficiências da legislação anterior, embora não a tenha modificado na sua essência. Procurou salvaguardar o património que ainda não estava arrolado, determinando não só que os bens já especificados em legislação anterior estavam abrangidos por essa normação independentemente de terem sido ou não arrolados, mas também alargou essa especificação a outros bens (<sup>433</sup>).

Repara-se, então, que uma das preocupações legislativas do início do século prende-se com a necessidade de salvaguardar o património artístico e arqueológico nacional e uma das formas de intervenção foi por via do arrolamento que se pretendia completo mas que, na verdade, não o era.

Com uma concepção estatista e conservadora de tutela do património cultural, coube ao Decreto n.º 20.985, de 1932 (<sup>434</sup>) (<sup>435</sup>) estabelecer, pela primeira vez, um regime

---

(<sup>432</sup>) Ainda estabeleceu regras respeitantes à alienação de imóveis classificados e a preferência do Estado nessa alienação.

(<sup>433</sup>) Passaram a fazer parte da tipologia “(...) os incunábulo portugueses; as espécies xilográficas e paleotípicas estrangeiras; os cartulários e outros códices, membranáceos ou cartáceos; os pergaminhos e papéis avulsos de interesse diplomático paleográfico ou histórico; os livros e folhetos considerados raros ou preciosos e os núcleos bibliográficos que se recomendam pelo valor dos seus cimélios ou simplesmente pelo seu valor de colecção”.

(<sup>434</sup>) Tal como este diploma permaneceu no tempo, também o enquadramento geral da política de protecção património cultural espanhol foi regulado, durante mais de meio século, pelo Real Decreto-Lei de 9 de Agosto de 1926 e pela Lei de 13 de Maio de 1933, bem como pelas disposições posteriormente adoptadas, que reuniam um conjunto de mecanismos jurídicos suficientes para enfrentar situações graves mas que, no entanto, não foram capazes para o proteger eficazmente.

A ineficácia da legislação de tutela do património histórico espanhol, unificada apenas por objectivos relacionados com a história e a arte, não permitia falar de uma construção jurídica deste património, mostrando bem a situação de degradação em que se encontrava a política e tratamento jurídicos, aquando da entrada em vigor da Constituição de 1978.

Para além das insuficiências legais, outros factores foram determinantes para a ineficácia dos normativos específicos de protecção como a dimensão do trabalho de inventariação, o comportamento negligente dos órgãos administrativos competentes e a falta de recursos económicos para dar resposta, a partir dos poderes públicos, a um empreendimento de tal dimensão.

Também contribuíram as deficiências de uma organização administrativa, baseada em órgãos honorários, cujos organismos de maior relevo se inscreviam as Reais Academias de História e Belas Artes, as Comissões de Património e Patrocinatos. Carecia de uma infra-estrutura administrativa especificamente profissionalizada para uma gestão adequada do património histórico.

(<sup>435</sup>) Contemporâneo deste regime, a mostrar que a preocupação com a protecção do património no Brasil não é tão recente, como pode parecer, em 1937, o governo de então, através do Decreto-Lei n.º 25 de 30 de

articulado de protecção do património artístico, histórico e arqueológico, prescrevendo, no artigo 24.º, que o título de monumento nacional seria concedido aos “imóveis cuja conservação e defesa, no todo ou em parte, represente interesse nacional, pelo seu valor artístico, histórico ou arqueológico”. Recorrendo à expressão “concessão do título” de monumento nacional, seria o equivalente ao que hoje denominamos por classificação. Por seu turno, o artigo 30.º dispunha que eram classificados como imóveis de interesse público aqueles que, embora, não preenchendo as condições para serem classificados como monumento nacional, “ofereçam, todavia, considerável interesse público sob o ponto de vista artístico, histórico ou turístico e serão, com essa designação, descritos em cadastro especial (...)”. A par desta descrição eram “(...) aplicáveis todas as outras disposições desta lei concernente à classificação, desclassificação, alienação, demolição e conservação dos monumentos nacionais”<sup>(436)</sup>.

Para uma protecção preventiva, a letra do seu artigo 2.º impunha ao Estado a organização do inventário de “bens móveis ou imóveis que possuam valor artístico, histórico, arqueológico ou numismático digno de inventariação”, excluindo as obras de autores vivos. Conforme dispunha o artigo 3.º, abrangia uma referência a imóveis e móveis que estivessem na posse do Estado ou na posse e dependência das autarquias locais e de quaisquer outras entidades morais, por algum título ou forma tuteladas e subvencionadas pelo Estado e uma referência a móveis e imóveis que estivessem na posse de particulares e cuja existência o Estado tivesse conhecimento. Quanto aos móveis pertencentes a particulares, o parágrafo único do artigo 3.º limitava o poder de inventariação aqueles que fossem de subido apreço, de reconhecido valor histórico, arqueológico ou artístico e cuja exportação do território nacional constituísse prejuízo grave para o património histórico, arqueológico ou artístico do país.

A inventariação como figura jurídica de protecção tinha os seus efeitos, sobretudo, no regime jurídico de alienação das coisas inventariadas.

---

Novembro, organizou a protecção do património histórico e artístico nacional. Ao longo do tempo, esse diploma serviu como base para a legislação nacional, trazendo importantes contribuições para a preservação do património nacional.

<sup>(436)</sup> Nos termos do artigo 4.º, estes bens seriam inalienáveis sem o consentimento do Ministério da Instrução Nacional, tendo o Estado direito de preferência em qualquer alienação, de acordo com o disposto nos artigos 6.º e 7.º. Se estes bens estivessem na posse de particulares e se encontrassem degradados, podiam ser expropriados ou vendidos em hasta pública com o compromisso de serem restaurados, conforme dispunha o artigo 9.º.

Na sua conjugação com a Lei n.º 2032, de 11 de Junho de 1949, vieram a ser contemplados três tipos de classificação de bens imóveis à luz do seu valor cultural, o monumento nacional, o imóvel de interesse público e o imóvel de valor concelhio. Na Base I da Lei previa-se a classificação de móveis como valores concelhios, de acordo com os mesmos critérios relativos aos imóveis.

Deste modo, a classificação assentava no valor artístico ou histórico dos imóveis, apreciado à luz de um grau decrescente de essencialidade do seu interesse público.

Se, hoje, o acto de classificação constitui um instrumento relevante na protecção dos bens culturais, nem sempre os resultados práticos foram os melhores, designadamente no tempo em que se recorreu à figura do arrolamento.

Pelo desenvolvimento histórico da sua intervenção, o Estado Novo teve uma política comprometida no domínio cultural <sup>(437)</sup>, mas desde há muito que se entende ser missão de um Estado criar condições para a fruição cultural pela comunidade, impondo perspectivas e condicionamentos que não se visualizam num Estado liberal que se limita na sua intervenção, desde logo, por factores de ordem ideológica.

II — Até aos nossos dias um longo caminho foi percorrido e hoje a política à qual o direito do património cultural se propõe, assenta numa lei de bases, substancialmente necessária, na realização dos objectivos subjacentes à tutela dos bens culturais, sabendo que os objectivos de protecção e valorização atribuem-lhe uma complexidade significativa, o que se prende com a diversidade dos bens culturais que comporta.

Na prossecução da política do património cultural, visa-se um conjunto de objectivos que podem ser remetidos fundamentalmente à protecção e valorização dos bens culturais. A tutela compreende, no seu conjunto, as determinações, medidas e intervenções destinadas a garantir ao próprio bem um modo de ser conforme à sua natureza e características, constituindo, deste modo, uma condição para a satisfação do interesse da comunidade na sua fruição cultural.

---

<sup>(437)</sup> Sobre a política cultural do Estado Novo, *vide* DO Ó, Jorge Ramos, *Os anos de Ferro. O dispositivo cultural durante a "Política do Espírito" 1933-1949*, Estampa, Lisboa, 1999, p. 93.

Considerando o quadro de bases contemporaneamente estabelecido, a Lei n.º 13/85, como referência do progresso na protecção jurídica do património cultural, se foi inovadora em alguns aspectos, foi insuficiente em outros, não respondendo eficazmente à necessidade da consolidação de uma matriz legislativa adequada para a protecção, defesa e, sobretudo, para a valorização do património cultural português (<sup>438</sup>). A ideia de que o intervencionismo estadual era a melhor forma de protecção dos bens culturais, manifestou-se nas acções de defesa, designadamente de “levantamento, estudo, protecção, conservação e valorização dos bens culturais”, atribuídas a entidades públicas, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º e segundo o disposto no n.º 4, a definição de regras especiais de utilização dos bens do património cabia ao Estado e a outras entidades públicas.

Os instrumentos de protecção estavam enunciados no n.º 3 do artigo 4.º do Título I sob a epígrafe “Princípios fundamentais” e o n.º 1 do artigo 19.º previa que todos os bens culturais deviam “(...) fazer parte de um registo de inventário sistemático e exaustivo a elaborar pelo IPPAR” e que os bens classificados seriam inscritos em catálogo. Para além da classificação, do registo de inventário e do catálogo, o legislador veio acrescentar um

---

<sup>438</sup> O que veio levantar a questão da revogação total dos diplomas anteriores, uma vez que não assegurou a concretização legislativa atempada das respectivas bases. Dentro do seu âmbito revogatório, o artigo 62.º referia que “fica revogada a legislação que contrarie o disposto no presente diploma”.

Assim, ANTÓNIO CORDEIRO considerou a legislação anterior revogada na sua íntegra, pois, não se justificava continuar a utilizar nas classificações, as categorias anteriormente consagradas de monumentos nacionais, imóveis de interesse público e valores concelhios, que se deviam considerar substituídas pelas constantes do artigo 7.º da Lei n.º 13/85. CORDEIRO, António, *ob. cit.*, p. 282.

No mesmo sentido, NOGUEIRA DE BRITO optou pela revogação total do Decreto n.º 20.985, quando afirmou que este se manteve em vigor até 6 de Julho de 1985. BRITO, Luís Miguel Nogueira de, «Sobre a Legislação do Património Cultural», p. 1.

Pelo contrário, CASALTA NABAIS considerou que o regime do património cultural constava da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho e, em larga medida, também do Decreto n.º 20.985 e da Lei n.º 2032, o que remetia para a sua discordância relativamente à revogação total dos diplomas anteriores.

Para uma apreciação crítica da Lei n.º 13/85, *vide* NABAIS, José Casalta, *Ideia sobre o quadro jurídico do património cultural*, p. 71 e segs. e MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar da Proposta de Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural*, p. 19 e segs. A posição da não revogação total do Decreto n.º 20.985, seria a mais correcta se atentarmos no estado de inexecução em que a Lei n.º 13/85 permaneceu.

A confirmar esta posição, o Decreto n.º 26-A/92, de 1 de Junho, procedeu à classificação de imóveis arqueológicos como monumentos nacionais, imóveis de interesse público e imóveis de valor concelhio, recorrendo, desta forma, às categorias de classificação previstas no Decreto n.º 20.985 e na Lei n.º 2032, assim como o Decreto n.º 45/93, de 30 de Novembro, classificou 128 imóveis com base nas mesmas categorias. E, conferindo mais consistência a esta posição, o n.º 2 do artigo 113.º da LPC veio prescrever que: “Enquanto não for editada a legislação de desenvolvimento da presente lei, no território do continente considerar-se-ão em vigor as normas até agora aplicáveis do Decreto n.º 20.985, de 7 de Março de 1932 (...)”.

certificado de registo para os bens móveis classificados. No entanto, o inventário tornou-se uma forma de protecção desprovida de efeitos jurídicos, a não ser que os bens imóveis ou móveis estivessem classificados.

A densidade tipológica do património cultural e a concepção dinâmica e humanitária da LPC vieram repercutir-se ao nível da protecção e valorização dos bens culturais.

Pela sua própria designação, a LPC é mais abrangente, na medida em que é não só uma lei de bases do património cultural mas também uma lei de bases da política do património cultural. Com um objectivo imanente constituído pela garantia da dignidade da pessoa humana, vem consagrar, nos n.º 1 e 2 do artigo 12.º, os objectivos primários de conhecimento, protecção, valorização e enriquecimento dos bens materiais e imateriais de interesse cultural relevante, bem como dos respectivos contextos <sup>(439)</sup>. Procura-se incentivar e assegurar o acesso de todos à fruição cultural, vivificar a identidade cultural comum da Nação e das comunidades regionais e locais, promover o bem estar social e económico, o desenvolvimento regional e local numa perspectiva de conservação integrada e defender a qualidade ambiental e paisagística, conduzindo à criação de modelos de articulação da política do património cultural com as demais políticas sectoriais.

O seu pendor menos proprietarista e estatizante <sup>(440)</sup> é visível, uma vez que visa unicamente a forma mais adequada de assegurar a tutela dos bens culturais. Entre os instrumentos de protecção de índole jurídico-administrativa, a LPC identifica o levantamento, o inventário, a classificação e o registo dos bens culturais <sup>(441)</sup>, com uma preocupação em afirmar um princípio de graduabilidade do interesse público <sup>(442)</sup> que seja operacional, articulando-o adequadamente com o grau de exigência na forma dos

---

<sup>(439)</sup> Temos os objectivos instrumentais destes, que comportam o reconhecimento, de formação no âmbito da ciência e da educação, de gestão e de divulgação. MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar da Proposta de Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural*, p. 145 e segs.

<sup>(440)</sup> A protecção do património cultural apela à investidura da Administração na execução dessa tarefa estatal, que conta com a participação dos cidadãos, sendo mais operativa e eficaz sem a centralização e paternalismo, característicos do Estado Providência. No mesmo sentido, para a protecção do ambiente, HOFFMANN-RIEM, Wolfgang, «La Reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho Ambiental», in: *Documentación Administrativa*, n.º 234, 1993, p. 39.

<sup>(441)</sup> MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar da Proposta de Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural*, p. 145 e segs.

<sup>(442)</sup> Relevando o facto de que os bens culturais necessitam equilibrar-se com outros valores constitucionais, segundo o princípio da ponderação de bens jurídicos concretizado na graduabilidade, na concordância prática e na proporcionalidade.

actos de classificação e inventariação dos bens culturais, nos termos do artigo 28.º. O interesse público não é uniforme nos bens culturais, daí as duas formas de protecção, a inventariação e a classificação e os três níveis de classificação, assente numa escala gradativa de bens de interesse nacional, de interesse público e de interesse municipal, o que se reflecte também na gravidade dos comportamentos atentatórios dos bens culturais e das correspondentes sanções.

É de salientar que a LPC reforça a ideia de que a política cultural do Estado alarga-se além fronteiras, cabendo-lhe não só organizar uma política de protecção do património cultural situado no território português e os meios para a executar mas também contribuir para a preservação do património deixado em territórios que hoje fazem parte de outros Estados.

A cooperação internacional dirigida à protecção e valorização do património cultural partilhado pelos povos, particularmente o património cultural português partilhado pelos povos lusófonos, está expressa no n.º 1 do artigo 5.º, com uma tarefa do Estado alargada à preservação e valorização do património cultural que testemunhe capítulos da história comum.

Além disso, conforme dispõem os n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º, a política do património cultural visa contribuir para a preservação do património cultural sito fora do espaço lusófono que constitua testemunho de especial importância da cultura portuguesa e, em termos específicos, visa a 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.

Na prossecução dos objectivos da política cultural, a actividade administrativa tem, a título principal, uma componente jurídica e material, vertida nos procedimentos de classificação, inventariação e de autorização e uma componente acessória da primeira, que se traduz na actividade inspectiva e preventiva, como decorre do princípio geral da inspecção e prevenção, previsto na alínea e) do artigo 6.º da LPC. Por seu lado, a alínea h) do mesmo normativo prescreve que a política do património cultural deve obedecer ao princípio da responsabilidade, garantindo prévia e sistemática ponderação das intervenções e dos actos susceptíveis de afectar a integridade ou circulação lícita dos bens integrantes do património cultural. Cada princípio a seu modo, visa obstar que os bens

culturais sejam afectados, uma vez que o *modus operandi* quer das entidades públicas quer privadas pode conduzir, em certas situações, a lesões, dando origem, à responsabilidade quer da Administração Pública quer dos entes privados.

O Estado deve ter um papel relevante na política de protecção do património cultural, não só na concretização de formas de protecção e no cumprimento das tarefas de fiscalização, mas também como incentivador, fomentador, definidor de padrões técnicos, criador de modos de financiamento, orientando as instituições, as comunidades e os agentes culturais, para uma maior abrangência e eficiência das suas acções. Por isso, nesta sede, a actividade administrativa do Estado não se caracteriza só pela restrição ou conformação de direitos mas também por acções de fomento do património cultural, entre outras. No entanto, é sempre complexo, exigir uma conduta activa dos poderes públicos pois às condicionantes de carácter político acrescem as de carácter material, designadamente as políticas de retracção social e a insuficiência de recursos económicos.

A questão da protecção do património cultural pode ser compreendida de uma forma abrangente, com a valorização de políticas preventivas e de estímulo, bem como a diversidade de alternativas de protecção complementada por acções de educação patrimonial e outras medidas de difusão cultural.

Como vimos, um dos objectivos da normação jurídica dos bens culturais é garantir a sua protecção como testemunhos detentores de um valor cultural que pertence à comunidade, contudo, a sua validade depende da eficácia dos meios disponíveis para ultrapassar os interesses quer públicos quer privados, geralmente orientados para a obtenção de resultados de aproveitamento económico não compatíveis com a salvaguarda da integridade do bem cultural.

III — Ao nível internacional e europeu, os diversos documentos, não deixaram de fazer apelo às formas de protecção do património cultural, designadamente ao inventário que, na verdade, é referido há muito tempo no textos internacionais.

A criação de um inventário dos monumentos históricos nacionais dos Estados, acompanhado de fotografias e informações foi, desde logo, preconizado pela alínea c), 1.º

do capítulo VII da Carta de Atenas, não esquecendo que a sua referência estava inserida no âmbito de uma concepção monumentalista de património cultural.

Não sendo nosso propósito elencar os vários documentos internacionais que relevam as formas de protecção dos bens culturais, destacamos aqui o artigo 2.º da Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa que veio prescrever que os Estados signatários se comprometiam a prosseguir a inventariação e, em caso de ameaça aos bens, a iniciar, no mais curto espaço de tempo, os trâmites necessários à obtenção dos documentos de inventariação e, na prossecução de uma política de protecção cultural, deveriam assegurar os respectivos meios de financiamento.

Por seu turno, a classificação pela UNESCO de determinados de bens de "valor universal excepcional" <sup>(443)</sup> <sup>(444)</sup>, objecto de protecção e salvaguarda internacional, no sentido de assegurar a sua transmissão intergeracional, implica que se preencha um certo número de critérios, constantes da Convenção para a Protecção do Património Mundial Cultural e Natural. Os respectivos critérios <sup>(445)</sup> podem ser invocados conjunta ou

---

<sup>(443)</sup> A Comissão Nacional da UNESCO, cuja orgânica se encontra no Decreto Regulamentar n.º 16/2012, de 30 de Janeiro, recebe a candidatura quando o Estado português tiver desencadeado o processo para a classificação de um determinado bem.

O Estado parte é a única entidade que pode tomar tal iniciativa, por isso, mesmo que um bem responda, na sua plenitude, aos critérios que poderiam justificar a sua inclusão na Lista, não é possível obrigar um Estado parte, que pode ter um entendimento contrário, a fazê-lo.

<sup>(444)</sup> O Comité do Património Mundial, criado pela Convenção de 1972, é o depositário para receber e avaliar os requerimentos de classificação de bens que detenham valor mundial, na base de uma lista indicativa cuja elaboração é da responsabilidade dos Estados. Também é o órgão competente para elaborar os critérios de inscrição dos bens na Lista do Património Mundial, bem como para apreciar os pedidos de assistência financeira, técnica ou científica solicitados pelos Estados.

<sup>(445)</sup> O bem pode representar uma obra-prima do génio criador humano. Um exemplo paradigmático é o do *Taj Mahal*, cuja inscrição foi apresentada pela Índia e o castelo e domínio de *Chambord*, cuja inscrição foi apresentada pela França.

Na verdade, são raros os bens que invocaram somente este critério para solicitar a sua inscrição na Lista do Património Mundial, pois surge geralmente em conjugação com outros.

Pode ser um bem que tenha exercido uma influência considerável num dado período da história da cultura ou da civilização, numa determinada área, no desenvolvimento da arquitectura, nas artes monumentais, no planeamento de cidades ou até na criação de paisagens, como sucedeu, recentemente com a inscrição da fortaleza da cidade de Elvas, símbolo da arquitectura militar portuguesa.

Pode fornecer um testemunho único ou muito excepcional de uma civilização ou tradição cultural desaparecidas.

Pode ser um exemplo eminente de uma construção ou conjunto arquitectónico ou de paisagem que ilustra um ou vários períodos significativos da história humana.

Pode constituir um exemplo de povoamento humano ou de ocupação de um território, com um carácter tradicional e representativo de uma determinada cultura, sobretudo quando se torna mais vulnerável sob o efeito de mutações que são irreversíveis.

Finalmente, pode estar directa ou materialmente associado a acontecimentos ou a tradições vivas, a crenças ou a obras artísticas ou literárias com significado universal excepcional.

individualmente e convém recordar que no seu artigo 12.º, refere expressamente que nenhum bem pode ser considerado menor por não ser candidato à Lista do Património Mundial, na medida em que pode ter um valor excepcional para efeitos de aplicação de outros critérios que não os da UNESCO. Para além destes critérios, os bens deverão ainda responder ao critério de autenticidade quanto à sua concepção, materiais, execução e tratando-se das denominadas paisagens culturais, deverão igualmente ter componentes perfeitamente distintas.

Acresce o dever de cooperação internacional dos Estados parte no sentido de se absterem de adoptar medidas que atentem contra o património cultural que se encontre nos seus territórios. Por isso, os bens classificados como património mundial deverão beneficiar, de uma protecção e gestão adequadas no Estado onde se encontram por forma a propiciar uma conservação e valorização eficazes <sup>(446)</sup> e uma certa acessibilidade ao público.

Por último, não pode deixar de ser referida a importância da aplicação da Convenção do Património Mundial, Cultural e Natural em articulação com documentos afins, que visam igualmente objectivos de protecção e valorização do património cultural e que de certo modo a vêm completar, como sucede, designadamente com a já referida Convenção sobre a protecção dos bens culturais em caso de conflito armado.

Também em sede do direito comunitário quer originário quer derivado <sup>(447)</sup>, há relevantes disposições de protecção do património cultural <sup>(448)</sup>. Refere-se aqui o direito

---

É de referir que, quando pensamos em património, e sobretudo em património mundial, associamos a algo de grandioso, sem nos apercebemos que pode tratar-se de algo negativo, mas que faz parte do passado histórico da humanidade, como sucedeu com a inscrição do campo de concentração de *Auschwitz*, cuja inscrição foi apresentada pela Polónia, na medida em que este bem estava directamente associado a um acontecimento que é pertença da memória de uma parte importante da humanidade.

<sup>(446)</sup> A inscrição não tem um valor definitivo, pois, nas situações em que um bem tenha sofrido uma deterioração substancial que acarrete a perda das características que inicialmente determinaram a sua inscrição, existe a possibilidade de ser excluído da Lista do Património Mundial.

Algumas situações foram objecto de ponderação pelo Comité do Património Mundial, como por exemplo, a construção do Centro Cultural de Belém, em Lisboa. Considerou-se, no entanto, que o bem em causa, o Mosteiro dos Jerónimos não estaria materialmente deteriorado e não enfrentava um perigo que justificasse a sua exclusão. A questão surgiu por terem sido, em certa medida, afectadas as zonas envolventes, situadas entre o bem classificado e a paisagem em seu redor.

Como também se falou na questão da possível exclusão do Alto Douro Vinhateiro.

<sup>(447)</sup> *Infra*, ponto 1.2. deste Capítulo.

<sup>(448)</sup> Embora, pelo facto deste já ter sido assumido quer ao nível europeu pelas Convenções do Conselho da Europa quer ao nível internacional pelas Convenções da UNESCO, não haja muita margem de acção para o ordenamento da União Europeia.

originário, uma vez que há preceitos constantes do TUE e do TFUE que contendem com a tutela do património cultural. Assim, sucedeu com o n.º 3 do artigo 6.º do TUE ao referir que "A União respeitará a identidade cultural dos Estados membros". Posteriormente, ao Tratado de Lisboa, o último parágrafo do n.º 3 do artigo 3.º do TUE veio prescrever que "A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu" <sup>(449)</sup>, continuando a ser incumbência de cada Estado membro proteger o seu património e a respectiva identidade cultural.

Vários preceitos relativos à protecção do património cultural podem ser encontrados no TFUE, embora não incidam directamente sobre os bens culturais. De um modo geral, reportam-se às liberdades fundamentais enquanto alicerces do mercado comum, liberdades que também podem ter por objecto bens culturais. É o que se verifica na alínea c) do artigo 6.º, em sede das "categorias e domínio de competência da União", no qual se estabelece que, na sua finalidade europeia, dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados Membros, designadamente, no domínio cultural. Também no n.º 1 do artigo 167.º vem prescrever que "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". Embora, as questões relativas à cultura continuem fundamentalmente sob competência dos Estados membros, há normativos que, tal como o artigo 3.º do TUE, revelam a evolução dos Tratados neste domínio.

### 1.1. A INVENTARIAÇÃO E A CLASSIFICAÇÃO

I — Como forma institucionalizada de protecção dos bens culturais, o inventário está razoavelmente conceptualizado e a sua referência é necessária, enquanto representa operacionalmente a base de uma política de protecção que, ao contrário de tutelar apenas os bens excepcionais normalmente produzidos por elites, procura administrar um

---

<sup>(449)</sup> Na versão que resultou do Tratado de Lisboa, que alterou o TUE e aprovou o TFUE correspondente ao anterior Tratado da Comunidade Europeia, com significativas alterações.

património amplo. Neste âmbito, impõe-se sem reservas, o princípio "conhecer para intervir" <sup>(450)</sup>, na medida em que a ausência do conhecimento e da evolução diacrónica, coloca o valor cultural numa condição subalterna.

O entendimento da inventariação como “o levantamento sistemático, actualizado e tendencialmente exaustivo dos bens culturais existentes a nível nacional, com vista à respectiva identificação”, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 19.º da LPC, constitui um primeiro momento na prossecução da salvaguarda, pois, qualquer bem necessita ser reconhecido para ser valorizado, implicando, fundamentalmente, a conservação e o restauro, a possibilidade da sua fruição, a exploração e a gestão integrada do bem ou dos bens associados dando, desta forma, cumprimento ao princípio geral da inventariação constante da alínea a) do artigo 6.º da LPC, enquanto princípio integrante da política do património cultural. Um princípio que, no entanto, pode ser compreendido extensivamente, reportando-se não só à actividade de inventariação, mas também à de classificação dos bens culturais. O instituto do inventário inclui para além dos bens classificados, outros que mereçam ser inventariados por representarem testemunho de civilização ou de cultura <sup>(451)</sup>, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 19.º. Por isso, o princípio referido deve presidir à inventariação e à classificação desses bens, assim como ao registo patrimonial de inventário e ao registo patrimonial de classificação, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 16.º da LPC.

Com base na consideração do princípio do regime unitário de protecção dos bens culturais, não se atribui relevância à natureza da propriedade, abrangendo quer os bens de propriedade pública quer privada, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 19.º da LPC, para isso prevê no seu n.º 4 um inventário de bens públicos referente aos bens propriedade do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas e um inventário de bens particulares, referente a bens propriedade de pessoas colectivas privadas e de pessoas singulares <sup>(452)</sup>.

O princípio da inventariação está ao serviço da identificação dos bens culturais, procurando-se recolher o maior número possível de dados sobre esses bens, de acordo com o princípio da informação, prescrito na alínea f) do artigo 6.º da LPC, que visa

---

<sup>(450)</sup> MÖHEN, Jean-Pierre, «Les Sciences du Patrimoine. Identifier, conserver, restaurer», in: *Sciences et Art*, Éditions Odile Jacob, 1988.

<sup>(451)</sup> Para a inventariação serão tidos em conta os critérios constantes do artigo 17.º da LPC.

<sup>(452)</sup> Relativamente à protecção dos bens inventariados, o n.º 1 do artigo 61.º vem referi-la com o objectivo de evitar o seu perecimento ou degradação, apoiar a sua conservação e divulgar a respectiva existência.

promover a recolha sistemática de dados, facultando o respectivo acesso quer aos cidadãos e organismos interessados quer às competentes organizações internacionais.

Normalmente, ao inventário são associados os bens culturais imóveis e móveis, todavia, é de referir a forma inovatória como o DL n.º 139/2009, de 15 de Junho <sup>(453)</sup>, veio consagrar um sistema de inventariação através de uma base de dados de acesso público que permite a participação das comunidades, dos grupos ou dos indivíduos na defesa e valorização do património. O regime jurídico de salvaguarda do património cultural imaterial vem reconhecer a sua importância na articulação com outras políticas sectoriais e na própria internacionalização da cultura portuguesa.

A inventariação dispõe de uma longa tradição no Estado francês e no Estado espanhol, mostrando a sua maior ou menor eficiência na tarefa de protecção dos bens culturais <sup>(454)</sup>.

O instituto do inventário francês constitui uma forma autónoma de protecção dos bens culturais com normativos definidos no *Code du Patrimoine* sob a epígrafe "inscrição sobre o inventário suplementar dos monumentos históricos". Nos termos do artigo L. 621-25, "Os edifícios ou partes de edifícios públicos ou privados que, sem estar a justificar um pedido de classificação imediata nos termos dos monumentos históricos, apresentam um interesse de história ou de arte suficiente para tornar desejável a preservação, podem, em qualquer época, ser inscritos, por decisão da autoridade administrativa, num inventário suplementar" <sup>(455)</sup>, contribuindo decisivamente para uma maior preservação dos bens culturais, sem necessidade do recurso ao instituto mais restritivo da classificação.

---

<sup>(453)</sup> Em desenvolvimento da LPC e em concordância com a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial.

<sup>(454)</sup> Para o efeito, o Estado italiano recorre ao instituto da catalogação, cuja regulamentação está prevista no *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*.

<sup>(455)</sup> Envolve um trabalho considerável de descrição e registo de todas as riquezas nacionais, classificadas ou não, de tudo o que merece ser visto e conservado.

Segundo o artigo L. 621-26, são compreendidos entre os edifícios susceptíveis de serem inscritos no inventário suplementar dos monumentos históricos, os monumentos megalíticos, as estações pré-históricas bem como os terrenos que contêm campos de escavações que podem interessar à pré-história, à história, à arte ou à arqueologia. E o artigo L. 622-20 dispõe que "os objectos móveis, quer imóveis como tais, quer edifícios por destino, pertencendo ao Estado, às autarquias e os estabelecimentos públicos ou as associações culturais e que, sem estar a justificar um pedido de classificação imediata, apresentam, sob o ponto de vista da história, da arte, da ciência ou da técnica, um interesse suficiente para tornar desejável a preservação, podem, a qualquer momento, ser inscritos num inventário suplementar na lista dos objectos móveis classificados no título dos monumentos históricos".

A existência de diversas formas de protecção do património cultural espanhol, mostra que o inventário é um dos mais importantes institutos, sabendo, no entanto, que existem bens cuja relevância e valor, aconselham a dotá-los de um regime mais estrito quanto às possibilidades de aumentar o seu controlo e tutela. A LPHE estabelece um conjunto normativo para disciplinar o inventário, encontrando-se, desde logo, uma categoria genérica integrada pelos bens que comportam um valor cultural e que, por isso, pertencem ao património histórico. Opta, assim, pelo princípio do nível de protecção mínimo que abrange todos os bens identificados como fazendo parte integrante do património histórico, que sejam portadores de um interesse específico. Deste modo, não são legalmente protegidos apenas os bens que são objecto de uma declaração formal.

Num quadro diverso, é de mencionar que com o advento da nova ordem constitucional brasileira em 1988, o legislador quis tornar o inventário um instrumento autónomo de protecção do património cultural nacional consagrando-o, no parágrafo 1.º do artigo 216.º, <sup>(456)</sup> ao lado do tombamento, que era o único instrumento de protecção que existia até então. Ao introduzi-lo expressamente, passou a constituir uma forma alternativa de protecção dos bens móveis e imóveis dotados de valor cultural, pois um entendimento diverso, implicaria negar vigência ao texto constitucional <sup>(457)</sup>.

O inventário é essencial para a promoção e orientação de acções e políticas públicas de protecção do património cultural, para a mobilização da sociedade civil na sua salvaguarda, para promover o acesso ao seu conhecimento e é fundamental nos processos de planeamento e gestão territorial.

O património cultural só se conhece se estiver devidamente inventariado, constituindo uma forma de protecção que pressupõe, é claro, um controlo eficaz. Inventaria-se para intervir e aqui a particular complexidade da tarefa de inventariação dos bens culturais móveis que incumbe ao DBC, torna-se um mecanismo importante de salvaguarda, facilitando o controlo, obstando à ocultação ou ao seu desaparecimento, indo também de encontro aos particulares detentores de bens culturais de forma a permitirem o

---

<sup>(456)</sup> Nos termos do parágrafo 1.º, o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o património cultural, através de inventários, registos, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de protecção e preservação.

<sup>(457)</sup> No Estado brasileiro, a primeira iniciativa legislativa resultou na Lei Estadual n.º 10.116 de 1994, do Estado do Rio Grande do Sul, que tratou do inventário como instrumento de preservação do património cultural, disciplinando sucintamente, o seu regime jurídico.

levantamento, estudo e conseqüente protecção de tais bens, progredindo-se para a identificação do património existente.

Uma gestão adequada do património exige um conhecimento suficiente dos bens a proteger, designadamente pela Administração ou, caso contrário, será uma das razões fundamentais para a ineficácia do sistema de protecção, não sendo possível uma concretização dos objectivos, dos critérios e dos limites da acção de tutela.

II — A classificação de bens culturais enquanto acto administrativo constitui a regulamentação de um conjunto de interesses ponderados pela Administração em relação a uma concreta definição e conformação preceptiva da situação jurídico-administrativa do bem, traduzindo-se na certeza jurídica do seu valor cultural <sup>(458)</sup>, para efeito de submissão ao quadro tipológico dos bens culturais e ao regime jurídico do património cultural, nos termos dos artigos 15.º <sup>(459)</sup>, 16.º, n.ºs 1 e 2 da LPC.

O sistema e o conteúdo da LPC suportam a definição do acto de classificação de bens culturais <sup>(460)</sup> <sup>(461)</sup>, no artigo 18.º, entendendo como o acto final do procedimento administrativo mediante o qual se determina que certo bem possui um inestimável valor cultural <sup>(462)</sup>.

---

<sup>(458)</sup> Para a classificação em qualquer uma das categorias enunciadas no artigo 15.º serão tidos em conta um ou mais critérios enunciados no artigo 17.º da LPC.

<sup>(459)</sup> Na ordem jurídica italiana, o conceito jurídico unitário de *beni culturali* é composto por várias categorias de bens para os quais o legislador dispõe de regimes parcialmente diferenciados.

Por seu turno, o sistema legal de tutela do património histórico espanhol compreende diversos níveis de protecção, traduzindo-se em diversas categorias legais de bens, como a categoria de Bem de Interesse Cultural, que inclui os bens mais relevantes que integram o património histórico, individualizados por meio de uma declaração formal. Em particular, os Bens Imóveis de Interesse Cultural terão de ser declarados com referência a algumas subcategorias como os monumentos, conjuntos históricos, sítios históricos, zonas arqueológicas e jardins históricos. Em pormenor, *vide* ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, «Direito do Património Cultural em Espanha: situação actual e perspectivas», p. 164-170.

<sup>(460)</sup> Equivalente ao instituto brasileiro do tombamento, como acto de reconhecimento do valor cultural dos bens, que serão considerados parte integrante do património cultural, depois da sua inscrição separada ou agrupada num dos livros do Tombo.

<sup>(461)</sup> Não esquecendo, porém, que os bens culturais podem ser desclassificados bem como reclassificados.

A título de exemplo, o Decreto n.º 16/2012, de 10 de Julho veio proceder à reclassificação como monumentos nacionais do Teatro Nacional de São João, no Porto, e do Teatro Nacional D. Maria II, em Lisboa. Haviam sido classificados, anteriormente, como imóveis de interesse público pelo Decreto n.º 28/82, de 26 de Fevereiro e pelo Decreto n.º 15.962, de 17 de Setembro, de 1928, respectivamente.

<sup>(462)</sup> A classificação dos bens culturais móveis pertencentes a particulares ou de artista vivo está limitada, conforme os artigos 18.º, n.º 2 a 4, e 56.º, na medida em que só podem ser classificados como móveis de interesse nacional quando a sua degradação ou o seu extravio constituam perda irreparável para o

Tendo em conta que o procedimento de classificação dos bens culturais imóveis constitui uma dimensão visivelmente importante do direito do património cultural, o DL n.º 309/2009, em desenvolvimento da LPC, veio estabelecer o procedimento de classificação dos bens imóveis de interesse cultural <sup>(463)</sup> <sup>(464)</sup> bem como o regime jurídico das zonas de protecção <sup>(465)</sup> e do plano de pormenor de salvaguarda.

O acto administrativo de classificação de bens culturais pode incidir sobre bens que sejam pertença de pessoas colectivas públicas ou de particulares, pois o pressuposto

---

património cultural, como móveis de interesse público os bens de elevado apreço e cuja exportação definitiva do território nacional possa constituir dano grave para o património cultural, e como móveis de interesse municipal, se houver o consentimento dos respectivos proprietários.

<sup>(463)</sup> Sobre o procedimento de classificação dos bens imóveis regulados neste diploma legal, *vide* BRITO, Miguel Nogueira de, «O novo regime do procedimento de classificação de bens culturais imóveis», *in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Lisboa, 2010.

<sup>(464)</sup> Com uma referência sucinta ao procedimento prescrito por este diploma, destaca-se, entre os seus vários trâmites, o disposto no artigo 4.º, segundo o qual a iniciativa do procedimento administrativo de um bem imóvel é desencadeada oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, nos termos do artigo 25.º da LPC.

Não se verificando circunstâncias que obriguem a outros procedimentos, o DBC, de acordo com o disposto no artigo 8.º, decide o pedido de abertura do procedimento de classificação ou o seu arquivamento.

A decisão de abertura do procedimento de classificação de um imóvel tem os efeitos constantes do artigo 14.º, passando a ser um bem em vias de classificação e determina, nos termos do artigo 15.º, a suspensão dos procedimentos de concessão de licença ou autorização e de admissão de comunicações prévias, bem como dos efeitos de licença ou autorização já concedidas e de comunicações prévias já admitidas, prevista no artigo 42.º da LPC, suspensão que se mantém, em princípio, até à decisão final do procedimento de classificação.

Na fase de instrução do procedimento de classificação verifica-se e documenta-se o interesse cultural relevante do bem imóvel, conforme os artigos 21.º e 22.º.

Uma vez emitido o parecer obrigatório do CNC, o DBC elabora o projecto de decisão de classificação do bem imóvel como de interesse nacional ou de interesse público ou determina o arquivamento do procedimento. Elabora um relatório final de procedimento com base no qual formula uma proposta de decisão final do procedimento de classificação.

Acrescente-se que o prazo de um ano para concluir o procedimento de classificação, bem como este prazo prorrogado até ao limite de um ano pelo instrutor, nos termos do artigo 24.º da LPC, pode ser prorrogado, nos termos do artigo 34.º do DL n.º 309/2009, por despacho fundamentado, até ao limite máximo de 120 dias.

No entanto, com carácter transitório, o DL n.º 115/2011, de 5 de Dezembro, veio estabelecer um prazo para a conclusão dos procedimentos de classificação pendentes à data da entrada em vigor do DL n.º 309/2009. Verificou-se que o prazo estipulado era insuficiente face ao volume de procedimentos pendentes de anos anteriores, sendo necessário o seu alargamento. Sem esta medida os imóveis em vias de classificação ficariam sem qualquer tipo de protecção legal e, logo, em risco de perda ou deterioração do respectivo valor patrimonial e cultural, pelo que, nos termos do n.º 2 do artigo 78.º, sem prejuízo do disposto no artigo 34.º, o prazo para a conclusão dos procedimentos de classificação em curso abrangidos pelo seu n.º 1, quando estivesse em causa a classificação de bem imóvel de interesse nacional ou de interesse público, foi prorrogado até 31 de Dezembro de 2012.

<sup>(465)</sup> Os bens imóveis em vias de classificação beneficiam automaticamente de uma zona geral de protecção ou, em alternativa, de uma zona especial de protecção provisória. Esta última será fixada pelo DBC com a decisão de abertura do procedimento de classificação ou durante a instrução do mesmo, quando a zona geral de protecção se revele insuficiente ou desadequada para a protecção e valorização do bem imóvel.

genérico do acto de classificação é o de que, pelo seu relevante valor cultural, o bem deva merecer protecção legal.

No que concerne ao acto de classificação, há que entender se a Administração exerce uma função meramente declarativa <sup>(466)</sup> ou, de outro modo, se estamos perante uma função constitutiva desse acto. A posição assumida pelo legislador português, justifica que se considere o acto de classificação como acto constitutivo, que não se limita a conferir certeza jurídica a uma qualidade do bem mas atribui-lhe essa qualidade impondo, consequentemente, a certeza jurídica da natureza de bem de valor cultural. A decisão administrativa atribui a qualidade de bem cultural <sup>(467)</sup>, que não se retira apenas de um juízo discursivo do bem com os respectivos normativos mas envolve um juízo de valoração pela entidade administrativa competente, como é possível deduzir das normas da LPC que fazem depender a classificação do bem do relevante valor cultural que possuir.

A particularidade da estrutura do acto de classificação decorre, então, do preenchimento valorativo do pressuposto legal, da decisão gerar a certeza legal do conteúdo dessa valoração e envolve um juízo de valoração parcialmente livre por parte da Administração para efeito de preenchimento de um ou vários conceitos jurídicos indeterminados <sup>(468)</sup> referentes ao valor artístico, histórico, arqueológico, artístico, científico, técnico ou social. No entanto, no mesmo normativo pode coexistir a atribuição de uma margem de liberdade de valoração para o preenchimento do pressuposto do acto que o legislador

---

<sup>(466)</sup> A função declarativa é evidente no acto de classificação, como referiu CERULLI, uma vez que a *imposizione del vincolo, notifica*, sendo vinculado quanto aos pressupostos e ao conteúdo, tratando-se apenas de verificar no bem a presença do valor ou interesse cultural legalmente estatuído. O carácter de bem cultural deriva directamente da lei, submetendo-o a uma disciplina específica que aquele corresponde devido à presença concreta de tal valor. Por isso, a autoridade administrativa competente para a classificação, limita-se a verificar na natureza e na estrutura do bem, características históricas, artísticas, entre outras, legalmente estabelecidas. CERULLI, Irelli, «Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica», in: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume I, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 141-144.

Esta visão cognoscitiva do acto de classificação, segundo a qual este se limita a subsumir na previsão legal qualidades intrínsecas existentes na estrutura do bem, assenta numa concepção liberal e já ultrapassada de bem cultural, salvaguardando o interesse público devido, unicamente, ao estabelecimento de proibições, restrições e vinculações na detenção e fruição dos bens.

<sup>(467)</sup> Neste sentido, CAVALLO, Bruno, «La Nozione di Bene Culturale tra mito e realtà: Rilettura critica della Prima Dichiarazione della Commissione Franceschini», in: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume II, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 121-123.

<sup>(468)</sup> A questão dos conceitos jurídicos indeterminados como fonte de margem de livre decisão administrativa. CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, livraria Almedina, Coimbra, 1987, p. 119 e segs., 332 e segs. e 473 e segs.

especificou através de um conceito indeterminado e a concessão de discricionariedade, sobrepondo-se estas margens de livre decisão administrativa <sup>(469)</sup>.

Embora, o acto administrativo de classificação seja vinculado e fundamentado <sup>(470)</sup>, a valoração à luz de conceitos jurídicos indeterminados, para estabelecer a correspondência entre o bem e a previsão normativa, limita o controlo jurisdicional, havendo, no entanto, questões relativas à juridicidade e controlo, no exercício daquela margem de apreciação, desde logo, os erros de facto <sup>(471)</sup> causadores de violação da lei. A valoração é, igualmente, passível de controlo através da verificação do erro grosseiro de apreciação, a qual representa, um controlo de observância do princípio constitucional da proporcionalidade na vertente de adequação, do critério utilizado para a valoração. No entanto, circunstâncias como estas são menos previsíveis, dado o ingresso de conhecimentos e técnicas especializadas nas instituições administradoras do património cultural.

As questões levantadas pela discricionariedade administrativa e o erro no acto administrativo de classificação são especialmente importantes, pois deste decorrem algumas consequências, designadamente para os bens de propriedade privada, afectando as dimensões do direito de propriedade privada <sup>(472)</sup> <sup>(473)</sup>, consagradas no artigo 62.º da CRP.

---

<sup>(469)</sup> A título de exemplo, um dos critérios genéricos para a classificação são “as circunstâncias susceptíveis de acarretarem diminuição ou perda da perenidade ou da integridade do bem”, disposto na alínea i), do n.º 2 do artigo 17.º da LPC, constituindo o pressuposto do acto administrativo que editará a medida de protecção, mas a decisão sobre se, no caso concreto, o risco existe ou não, envolve um juízo de valoração com base na prova reunida no procedimento instrutório. Com esta estrutura de formação da decisão, remete-se para o DBC a feitura de um juízo sobre se ocorre ou não essa diminuição ou perda. A margem de liberdade resultante directamente da lei para um tal juízo não se confunde com a discricionariedade, pois, esta respeita à decisão sobre o se agir e ou à decisão sobre como agir. Uma vez decidido haver risco de diminuição ou perda da perenidade ou da integridade do bem, o DBC tem poder de escolha quanto às medidas a adoptar.

<sup>(470)</sup> A fundamentação do acto tem particular interesse no campo do exercício de poderes discricionários pela Administração, permitindo confirmar e controlar a sua actuação dentro de tais poderes ou se houve desvio de poder, que pressupõe uma discrepância entre o fim legal e o fim real ou fim efectivamente prosseguido pela Administração ou outros vícios que afectam a validade do acto administrativo. ANDRADE, José Carlos Vieira de, *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*, livraria Almedina, Coimbra, 1992, p. 383 e 388.

<sup>(471)</sup> Como sucede, exemplificativamente, se se partir do princípio de que um objecto do património industrial provém da Idade Média quando, na realidade, foi manufacturado apenas há algumas décadas.

<sup>(472)</sup> O princípio segundo o qual o direito de propriedade privada é confrontado com uma vinculação social é expressamente referido no direito constitucional europeu. Desde logo, um dos primeiros textos a consagrar o princípio da função ou da obrigação social da propriedade foi a Constituição de Weimar, no seu artigo 153.º, n.º 3.

Para além das consequências imperativas que advêm para os bens inventariados, também os bens em vias de classificação e os bens classificados sofrem determinadas restrições e condicionamentos. A submissão de um bem, sobretudo tratando-se de um bem objecto de propriedade privada, a um regime publicístico, caracterizado por uma panóplia de restrições, proibições ou condicionamentos, concretizados em restrições de utilidade pública, em servidões administrativas ou em expropriação <sup>(474)</sup> atinge, principalmente, as faculdades de utilização e disposição dos bens, designadamente a sua

---

Por seu turno, o artigo 14.º, n.º 2 da *Grundgesetz* dispõe que “A propriedade obriga. O seu uso deve servir ao mesmo tempo o bem comum”.

O artigo 42.º da Constituição italiana também prescreve que “(...) a propriedade é reconhecida e garantida pela lei, a qual determina os modos de aquisição, de gozo e as limitações impostas com o fim de assegurar a sua função social e de torná-la acessível a todos” e o n.º 2 do artigo 33.º da Constituição Espanhola refere que “a função social destes direitos delimita o seu conteúdo nos termos da lei”. MIRANDA, Jorge, *Constituições de vários países*, 3.ª edição, volume I, INCM, Lisboa, 1986, p. 53 e 259.

Sobre a propriedade privada e função social, vide LENER, Angelo, «Problemi generali della proprietà», in: *Proprietà privata e funzione social*, dir. de Francesco Santoro-Passarelli, CEDAM, Padova, 1976 e ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *La propiedad privada urbana (encuadramiento e regimen)*, Madrid, 1979, p. 118-123.

No início do século XX, a posição radical de DUGUIT levaria a afirmar que o direito só pode ser justificado pela missão social que deve desempenhar, pelo que o proprietário deveria se comportar e ser considerado como um “funcionário” na gestão dos seus bens. Assim, “a propriedade não é um direito, é uma função social. O proprietário, isto é, o detentor da riqueza tem, devido ao facto de possuir essa riqueza, uma função social a desempenhar; enquanto ele desempenhar essa missão, os seus actos de proprietário serão protegidos. Se ele não a desempenhar ou a desempenhar mal, a intervenção dos governantes é legítima para o obrigar a desempenhar as suas funções de proprietário, que consistem em assegurar o emprego das riquezas que ele detém, de acordo com o seu destino”. *Apud* LÉVY, Jean-Philippe, *História da propriedade*, tradução portuguesa, Estampa, Lisboa, 1973, p. 126.

<sup>(473)</sup> Que não é mais entendido no seu carácter absoluto, tal como tinha sido gizado pelas constituições liberais. Para uma análise da concepção do direito de propriedade privada na época liberal. CARVALHO, Orlando de, *ob. cit.*, p. 36-42; LÉVY, Jean-Philippe, *ob. cit.*, p. 92 e segs.; MATEO, Martín, «El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria», in: RAP, n.º 52, 1967, p. 104-106 e LANVERSIN, Jacques de, «La propriété, une nouvelle règle du jeu ?», *Collection Droit d'aujourd'hui*, PUF, Paris, 1975, p. 30 e segs.

<sup>(474)</sup> Sobre os limites aos direitos dos proprietários e titulares de outros direitos reais de gozo sobre os bens culturais, que podem ser restrições de utilidade pública, servidões administrativas ou a expropriação. CORREIA, Fernando Alves, «Propriedade de bens culturais - restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas», p. 393 e segs.

Quanto à definição, características, classificação, constituição, exercício e extinção das servidões administrativas, vide COSTA, António Pereira da, *Servidões Administrativas (outras restrições de utilidade pública)*, Elcla Editora, Porto, 1992, p. 15-21, 31-49 e «Servidões Administrativas», comunicação apresentada nas comemorações dos 35 anos do Código Civil - Congresso de Direitos Reais, FDUC, Novembro de 2003.

Em sede de repartição dos benefícios, encargos e ónus, resultantes da protecção e valorização do património cultural, tem aplicação o princípio da equidade ou princípio da justa repartição de encargos e benefícios previsto na alínea g) do artigo 6.º da LPC, que é expressão específica do princípio constitucional da igualdade perante os encargos públicos e releva quando estamos perante factos ou situações que originem simultaneamente encargos e benefícios. O que, geralmente, conduz à adopção de técnicas de perequação que levam à compensação entre os onerados com encargos e os contemplados com benefícios, isto é, os encargos e benefícios desencadeados pela situação serão distribuídos equilibradamente por todos os afectados. Vide CARVALHO, Jorge e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, livraria Almedina, Coimbra, 2003.

conservação e alienação <sup>(475)</sup>, elencando o artigo 21.º da LPC, um conjunto de deveres especiais para os proprietários, possuidores e demais detentores de direitos reais sobre estes bens, o que se justifica pelo interesse público de salvaguarda e valorização do valor cultural. Aqui o princípio da proporcionalidade assume diversas expressões <sup>(476)</sup>, entre as quais, se conta a prevista em sede do estabelecimento de vinculações espaciais indirectas traduzidas nas zonas de protecção dos imóveis classificados ou em vias de classificação, as quais podem incluir zonas *non aedificandi*, conforme consta do artigo 43.º da LPC.

Todavia, é de referir que o registo patrimonial de classificação não tem apenas consequências ao nível restritivo, pois conforme dispõe o artigo 31.º e o n.º 1 do artigo 60.º, também se abrirá aos proprietários, possuidores e demais titulares de direitos reais sobre os bens culturais, o acesso aos regimes de apoio, incentivos, financiamentos e estipulação de acordos, reforçados proporcionalmente ao peso das limitações.

O complexo de restrições de utilidade pública que onera o direito de propriedade privada dos bens culturais materiais, imóveis e móveis, sujeitos a um registo patrimonial de classificação, destina-se a garantir a fruição pública dos bens culturais, mas não tem qualquer efeito quanto à sua pertinência, não implicando a sua transferência para a propriedade pública, uma vez que continuam a ser objecto do mesmo tipo de propriedade.

A responsabilidade partilhada pela protecção do bem cultural levanta alguns problemas para o órgão que executa a política de protecção do património cultural, na medida em que *classificar bens e depois votá-los ao abandono só desabona a política de protecção do património cultural e desacredita o instituto da classificação* <sup>(477)</sup>. A classificação depende, em boa medida, da eficiência administrativa na prossecução dos fins públicos, de conservação dos bens de valor cultural, de controlo da respectiva circulação <sup>(478)</sup> e, sobretudo, de garantia da sua fruição pública. Contudo, a garantia de eficácia do

---

<sup>(475)</sup> A título exemplificativo os artigos 32.º, 36.º, 46.º, 48.º, 50.º e 57.º da LPC.

<sup>(476)</sup> Este princípio tem expressão, por exemplo, no artigo 75.º do DL n.º 309/2009 relativo à confidencialidade, traduzida na restrição à divulgação pública dos dados referentes ao imóveis classificados ou em vias de classificação. E também na possibilidade dos proprietários, possuidores e demais titulares de direitos reais sobre os bens classificados se eximirem, nos termos do alínea a) do n.º 2 do artigo 21.º da LPC, ao regime legal de acesso e visita pública a que se encontram sujeitos esses bens.

<sup>(477)</sup> GOMES, Carla Amado, «O preço da memória: a sustentabilidade do património cultural edificado», in: *Estudos Direito do Ambiente, Ordenamento do Território e do Urbanismo*, ICJP, 2011, p. 7.

<sup>(478)</sup> A classificação administrativa que coloca o imóvel sob protecção legal é, muitas vezes, determinada, por pressão social ou de estruturas profissionais, visando efeitos públicos imediatos, produzindo efeitos negativos quando não dispõe do acompanhamento necessário.

instrumento de classificação na protecção do património cultural é relativa, dado que também *depende do acolhimento destas normas por parte da comunidade* <sup>(479)</sup> e não só da sua boa exequibilidade.

## 1.2. A EXPORTAÇÃO, IMPORTAÇÃO E COMÉRCIO DE BENS CULTURAIS

Os bens culturais constituem um dos elementos fundamentais da civilização e da cultura dos povos e adquirem o seu verdadeiro valor quando se conhece com maior rigor a sua origem, a sua história e o meio no qual se inserem. O seu intercâmbio, para fins científicos <sup>(480)</sup>, culturais e educativos, é fundamental para a promoção do respeito entre os Estados, bem como para a difusão e enriquecimento da vida cultural, para o bem estar do homem e progresso da civilização.

Hoje, o próprio Estado tem interesse em estimular a irradiação da sua cultura, para além do território nacional, que deverá contribuir de forma significativa para um diálogo entre as culturas dos diferentes Estados <sup>(481)</sup>. A cultura encontra-se ao serviço da diplomacia e o intercâmbio cultural entre todos os povos é uma realidade <sup>(482)</sup> e, nesse sentido,

---

<sup>(479)</sup> OLIVEIRA, Paula Cabral de, «Reabilitação Urbana - Património e Ambiente», *in: O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, 2010, p. 196.

<sup>(480)</sup> Em 2008, o Perú exigiu a devolução de 40 mil objectos arqueológicos emprestados por dezoito meses, nos anos setenta do século passado, para serem objecto de estudo científico pela Universidade de Yale, já que na época, o governo de Lima não possuía as condições técnicas e científicas para fazer o seu estudo. Apesar de várias reivindicações, não foram devolvidos.

<sup>(481)</sup> Contrariamente ao cenário em que abundavam as depredações da arte de outros povos e culturas, como sucedeu no saque de Constantinopla e Jerusalém pelos cruzados. MUÑOZ CONDE, Francisco «El tráfico ilegal de obras de arte», *in: EPC*, XVI, 1993, p. 400.

<sup>(482)</sup> Disso foi bom exemplo, a exposição no Museu do Prado com uma viagem por 25 séculos de História da Arte através de 180 obras de colecção do Museu *Hermitage*, que é múltiplo, com a arqueologia do antigo Oriente e os clássicos de Ticiano e de Caravaggio, de Picasso e Kadinsky.

Entre Fevereiro e Maio de 2011, o Museu do Prado mostrou sessenta obras da sua colecção na cidade de Pedro, o Grande. O Prado no *Hermitage* foi visto por 630 mil pessoas, um número surpreendente para as exposições temporárias neste museu que recebe, anualmente, 2,6 milhões de visitantes.

Entre Novembro e Março de 2012, o *Hermitage* no Prado mostrou os tesouros que guardam as suas galerias do Palácio de Inverno, através de um núcleo de obras que abrangem 2500 anos de história, com início no século IV a.c. Mostrando como viviam os czares, como se interessavam pela arte dos mestres do século XVI e XVII sem deixarem de estar atentos ao que se fazia na sua época. Foi a maior e mais importante representação das colecções do museu fora do museu. Sobre a parede do primeiro dos nove núcleos da exposição, o imenso retrato da imperatriz Catarina II a quem se ficou a dever o espírito do *Hermitage*. Deu continuidade ao trabalho de Pedro, o Grande, comprando na Europa colecções de arte de ministros e encomendando obras a artistas. A ela se deve uma parcela muito significativa do acervo do museu, que abriga cerca de três milhões de peças, das quais apenas 3% estão expostas no complexo

preconiza-se uma maior circulação das obras e dos bens culturais de qualidade, o que é sufragado na 2.<sup>a</sup> parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 78.º da CRP.

É evidente que a circulação de bens desta natureza não é absolutamente livre e transaccionável, por isso, entre os regimes de protecção dos bens culturais, destacam-se os referentes à sua exportação, importação e comércio.

Um regime jurídico de combate eficaz ao tráfico ilícito internacional de bens culturais, em termos que só mais tarde viria a ser acolhido no texto da Convenção do UNIDROIT, foi o que se verificou, durante o Estado Novo, com a criação do DL n.º 27.633, de 3 de Abril de 1937 <sup>(483)</sup>. Num período histórico pouco dado ao reconhecimento do ordenamento estrangeiro, em que a exaltação do nacionalismo se dirigia justamente em sentido contrário, destaca-se este diploma que veio sancionar com a nulidade as transacções feitas em território português relativas a objectos de valor cultural ilicitamente exportados do seu país de origem e no dever de proceder à respectiva restituição, à face do direito desse Estado. De acordo com o disposto no seu artigo 4.º instituiu-se um regime de reconhecimento e aplicação do correspondente direito estrangeiro, desde que a legislação desse país estabelecesse um regime conformado pela regra da reciprocidade.

A protecção deve organizar-se não só no plano nacional mas também internacional e comunitário, o que exige uma estreita colaboração entre os Estados, para a prossecução de uma política de prevenção e repressão de furtos de bens culturais e de danos irreparáveis frequentemente causados pelo tráfico ilícito, em particular, a pilhagem de sítios arqueológicos e a consequente perda definitiva de informações de natureza

---

palaciano. Reúnem-se as outras duas figuras a que a história da colecção e do próprio palácio estão ligados, Pedro, o Grande, começando com o seu gabinete de curiosidades, onde guardava peças arqueológicas e espécimes exóticas, e Nicolau I, que ampliou o Palácio de Inverno e transformou-o, em parte, num museu, em meados do século XIX.

<sup>(483)</sup> Dentro do quadro do arrolamento nacional, já a Lei n.º 1700 de 1924, numa referência às limitações impostas ao comércio dos objectos de arte e peças arqueológicas, prescrevia que todos os móveis e imóveis que “(...) possuam valor histórico, arqueológico, numismático ou artístico, digno de inventariação, serão arrolados. Com algumas excepções, este diploma applicava-se aos móveis e imóveis posse de particulares. E ficava determinado que todos os objectos de arrolamento são inalienáveis sem o prévio conhecimento do Ministério da Instrução Pública. Determinou que o Estado tinha sempre direito de preferência na aquisição dos bens arrolados, devendo os particulares comunicar a sua intenção de venda. Na manifestação de falta de interesse na compra, determinava-se ainda que tais móveis podiam ser alienados dentro do país, ficando o alienante obrigado a declarar por escrito ao adquirente que o objecto do negócio estava compreendido no arrolamento. Finalmente, declarava que “as alienações feitas contra as disposições desta lei são nulas de pleno direito (...)”.

arqueológica, histórica ou científica. Por isso, os Estados têm a tarefa fundamental de proteger os bens que integrem o património cultural existente no seu território contra os perigos de exportação ilícita, bens esses que muitas vezes estão integrados em instituições culturais, designadamente nas instituições museológicas que, por seu turno, devem zelar para que a constituição das suas colecções se baseie nos princípios universalmente reconhecidos.

A compra e venda internacional dos objectos de natureza e valor artísticos, suscitou algumas questões jurídicas que têm em conta a determinação das medidas mais apropriadas para evitar o tráfico internacional, para além dos limites do razoável. Relativamente às antiguidades e objectos de arte, geralmente considerados mercadorias e, conseqüentemente objecto de comércio e internacionalmente transaccionáveis, houve que estabelecer a concordância prática entre a liberdade da sua circulação inerente à sua qualidade de mercadorias com a necessidade de os mesmos integrem o património cultural do Estado com o qual tinham uma conexão mais estreita ou significativa (<sup>484</sup>).

Actualmente, reconhece-se que o património cultural constitui um importante factor de desenvolvimento económico, o que tem expressão a nível internacional, uma vez que para a realização do direito ao desenvolvimento dos povos se considera como essencial a preservação e restituição dos bens culturais. O que tem contribuído para que, no ordenamento internacional, se venha afirmando o "princípio da vinculação territorial" (<sup>485</sup>).

Na incursão pela protecção internacional dos bens culturais, a alínea a) do artigo 6.º da Convenção relativa às medidas a adoptar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais (<sup>486</sup>) prescreveu a

---

(<sup>484</sup>) Vide CORREIA, António de Arruda Ferrer «A Venda Internacional de Objectos de Arte», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 43 e segs. e ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Património Histórico. Destino Público y Valor Cultural*, p. 296 e segs.

(<sup>485</sup>) O "princípio da vinculação territorial" (*Grundsatz der territorialen Bindung*) afasta a "doutrina do património nacional" (*Doktrin des nationalen Kulturpatrimonius*), que decorre da Convenção relativa às medidas a adoptar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais. SHORLEMER, Sabine von, *Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt*, p. 44 e segs. Apud NABAIS, José Casalta, *Introdução ao Direito do Património Cultural*, p. 110.

(<sup>486</sup>) Impôs aos Estados signatários um conjunto relativamente complexo de obrigações no sentido de fiscalizarem a entrada, saída e trânsito dos bens culturais nos respectivos territórios. Embora fosse relativamente inexequível, o que se ficou a dever, sobretudo, ao seu âmbito de aplicação quase ilimitado e à inexistência prática de uma obrigação clara e incondicional para a restituição de bens ilicitamente

criação de um certificado de exportação apropriado no qual o Estado exportador justifique a autorização concedida para a exportação do ou dos bens culturais e deve acompanhar todos os bens culturais regularmente exportados. Com o mesmo propósito, a Convenção do UNIDROIT comporta um regime dos bens culturais roubados ou ilicitamente exportados. No que concerne ao furto ou roubo, o regime, sem necessidade de verificação de qualquer elemento transnacional, mesmo que à prática do crime não se siga uma exportação, é o da restituição do bem furtado ou roubado ao seu legítimo proprietário, prevalecendo os interesses deste sobre os do adquirente. Assim, o adquirente é obrigado a restituir o bem, embora tenha direito a uma indemnização equitativa, nos termos dos artigos 3.º e 4.º, caso tenha agido com diligência no momento da aquisição.

Por seu turno, relativamente ao retorno dos bens ilicitamente exportados <sup>(487)</sup>, o disposto no artigo 5.º <sup>(488)</sup> pressupõe o reconhecimento, verificados que sejam determinados requisitos, do disposto nas normas de direito público estrangeiro, sobretudo das que interditam a saída do território nacional de objectos com significado artístico e histórico, entre outros.

Com a integração do Estado português no espaço comunitário <sup>(489)</sup> e face ao acentuado desenvolvimento tecnológico e crescimento das actividades mercantis, houve a necessidade de proceder a alterações, de forma a satisfazer as directrizes comunitárias e compatibilizar a legislação nacional <sup>(490)</sup> com os princípios da livre circulação de

---

exportados, uma vez que tal obrigação estava subordinada em cada Estado à regulamentação nacional da acção de reivindicação ou de restituição.

<sup>(487)</sup> Não haverá lugar ao retorno do bem caso a autoridade do Estado requerido, competente para apreciar o pedido, indefira a pretensão do requerente por considerar que o bem em causa tem uma ligação estreita com a cultura de um outro Estado incluindo o seu. Também não haverá retorno se a exportação do bem reclamado houver sido feita pelo próprio autor ou nos 50 anos subsequentes à sua morte, nos termos do artigo 7.º.

<sup>(488)</sup> Alterado pela Directiva n.º 96/100/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1997 e pela Directiva n.º 2001/38/CE, de 10 de Julho de 2001.

<sup>(489)</sup> Anteriormente, a exportação de bens de natureza cultural, designadamente as antiguidades, quadros e objectos de arte, estava associada à exportação de capitais, pela alínea d) do artigo 1.º, do DL n.º 181/74, de 2 de Maio. Assim, numa situação de emergência, a dignidade penal da exportação de objectos com valor cultural passou a justificar-se fundamentalmente na perspectiva da economia nacional. A nova orientação persistiu, alargando-se a tutela penal do DL n.º 181/74 à exportação de antiguidades quando envolvesse prejuízo para a economia nacional.

<sup>(490)</sup> Colocou-se a questão da articulação e as insuficiências na compatibilização entre a legislação nacional relativa à saída de bens culturais móveis do território português e a legislação comunitária. À época estava em vigor a Lei n.º 13/85 que continha normas relativamente à circulação dos bens culturais móveis e a Portaria n.º 226/86, de 19 de Maio sobre a autorização de exportação temporária de obras de arte,

mercadorias e com o nível de protecção de bens culturais alcançado no espaço comunitário.

Na ordem comunitária consagraram-se algumas liberdades fundamentais, entre as quais, a liberdade de circulação de bens e mercadorias e perante a inexistência de fronteiras físicas entre os Estados membros, o património cultural ganhou especial significado, na medida em que os bens culturais poderiam ser objecto de um tráfico ilícito e incontrolado. Por isso, bem se compreende que o quadro daquelas liberdades não será aplicável inteiramente aos bens culturais. Temos excepções às liberdades que estão na base de um mercado que, segundo o n.º 2 do artigo 26.º do TFUE, "compreende um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação de mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada (...)", o que não é aplicável inteiramente aos bens culturais, pois como consta do artigo 36.º, as proibições e exigências de eliminação das restrições quantitativas às importações e exportações entre os Estados membros, estabelecidas nos artigos 34.º e 35.º, não se aplicam às proibições e restrições às importações e exportações estabelecidas por razões de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico. Por isso, constitui faculdade dos Estados manter ou criar medidas de direito interno no sentido de assegurar a salvaguarda da identidade nacional, sem que se constituam obstáculos às relações intracomunitárias.

Em sede de direito comunitário derivado, destacam-se o Regulamento (CE) n.º 116/2009 relativo à exportação de bens culturais para Estados terceiros e a Directiva n.º 93/7/CEE relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado membro, constituindo pilares normativos fundamentais para a protecção comunitária dos bens culturais.

Para a manutenção do mercado interno é conveniente estabelecer uma regulamentação das trocas comerciais com os países terceiros que tenha em conta a protecção dos bens culturais, por isso, devem estar previstas medidas destinadas a assegurar, nas fronteiras externas da Comunidade, um controlo uniforme da exportação de bens culturais. Deste modo, o Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho veio prever que a saída do

---

entretanto, revogada pela Portaria n.º 36/89, de 20 de Janeiro que veio estabelecer o regime de exportação temporária ou definitiva, das obras de arte de autores nacionais vivos.

Também o legislador italiano teve de intervir no sector da exportação dos bens culturais, para harmonizar as disposições da, então, Lei de 1939, produzindo a Lei n.º 44, de 1 de Março de 1975, no sentido de adequar as sanções penais e administrativas por violação dos deveres de protecção dos bens culturais.

território da União Europeia de bens culturais que compreendem, segundo o artigo 1.º, os incluídos na lista em Anexo ao Regulamento, qualquer que seja o seu país de origem, está dependente da emissão de uma licença, que é válida para toda a União, a apresentar na instância aduaneira por onde corra essa exportação, no sentido de assegurar um controlo eficaz, nas fronteiras externas à Comunidade.

Por seu turno, a Directiva n.º 93/7/CEE instituiu um regime de restituição dos bens culturais ilicitamente exportados do seu país de origem, isto é, a restituição de bens classificados, antes ou depois de terem saído ilicitamente do território de um Estado membro, como "património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico (...) e que pertença a uma das categorias previstas no anexo da directiva ou que, não pertencendo a uma destas categorias, faça parte integrante das colecções públicas, repertoriadas nos inventários dos museus, arquivos e fundos de conservação das bibliotecas (...)" <sup>(491)</sup> e exportados em violação da respectiva legislação de protecção do património cultural ou em violação do Regulamento referido. Concretiza-se mediante acção intentada pelo Estado membro requerente no tribunal competente do Estado membro requerido <sup>(492)</sup>. No seu artigo 4.º, prevê um dever de cooperação entre os Estados e de concertação entre as suas autoridades competentes com o objectivo de combater eficazmente o tráfico ilícito de bens culturais.

Adaptou-se o conjunto das disposições comunitárias à realidade nacional, mantendo a legislação interna relativa a bens culturais, por isso, também os artigos 64.º e seguintes da LPC vêm regular a circulação dos bens culturais móveis, designadamente a exportação e importação temporárias ou definitivas de bens culturais, no sentido de reforçar a competência estatal. No que concerne à exportação de bens culturais pertencentes ao património cultural de Estados membros da Comunidade, o artigo 67.º remete para o regime comunitário já referido.

---

<sup>(491)</sup> Conforme dispõe o seu artigo 1.º.

<sup>(492)</sup> Os requisitos da restituição são diferentes conforme o tipo de bens culturais em causa. Se os bens se encontrarem em colecções públicas devidamente reportoriadas ou integrarem inventários de instituições religiosas, são restituíveis, bastando produzir prova de que as obras integram o conceito nacional de património de valor cultural. Relativamente a outros bens, designadamente os de propriedade privada ou de titularidade pública não repertoriados, o pedido do Estado requerente tem de provar, para além da inclusão no âmbito da respectiva lei de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, que os mesmos se integram no Anexo à Directiva e atingem os valores de mercado aí referidos.

Em condições de reciprocidade, consideram-se nulas as transacções comerciais efectuadas em território português incidentes sobre bens pertencentes ao património cultural de outro Estado e que se encontrem em território nacional, em violação da respectiva lei de protecção, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 69.º da LPC (<sup>493</sup>) e de acordo com o seu n.º 2, os bens são restituíveis nos termos do ordenamento comunitário ou internacional que vincule o Estado Português.

Por seu turno, a LQMP vem remeter, a regulamentação da cedência temporária que implique a saída do território nacional de bens culturais, para o disposto nos artigos 64.º a 67.º da LPC e prevê, no n.º 1 do artigo 82.º, que a cedência temporária de bens culturais incorporados em museus no território nacional só pode ser efectuada quando estejam garantidas as condições de segurança e de conservação, carecendo da autorização do DMCC (<sup>494</sup>), a cedência temporária de bens culturais classificados como tesouro nacional ou móvel de interesse público.

Os planos e programas de aquisição e permuta de bens culturais encontram-se entre os instrumentos de valorização, constantes do artigo 71.º da LPC, concretamente na alínea m), o que permite pensar que, para além da sua concretização interna, também é possível quer a sua exportação, quer a sua importação e comercialização a nível externo, com respeito pelos normativos vigentes.

Na maior parte das vezes, a atitude negativa de um Estado à saída do seu território de tais bens e à sua dispersão não assenta apenas numa perspectiva nacionalista mas, pelo contrário, trata-se de um comportamento justificável, designadamente na salvaguarda da sua identidade cultural. Portanto, dispõe de legitimidade para estabelecer medidas destinadas a impedir a exportação dos objectos que integram o seu património cultural, que podem traduzir-se quer em proibições absolutas de exportação no tocante a certos

---

(<sup>493</sup>) Questão que não se levanta para o património cultural subaquático, cuja comercialização é proibida, conforme dispõe a Convenção para a Protecção do Património Cultural Subaquático. Embora, a comercialização ilegal destes bens culturais não tenha cessado integralmente e com esse propósito, continuam a realizar-se algumas explorações subaquáticas à margem de qualquer controlo.

(<sup>494</sup>) É comunicada a saída temporária de território nacional de obras que pertencem a museus não tutelados pelo DMCC, sejam públicos ou privados. Nestes casos e à semelhança do que sucede com as colecções à guarda do DMCC, é emitida uma autorização. Quando se trata de exportação para além das fronteiras comunitárias, a autorização é emitida sobre o Boletim adoptado pelos Estados membros da União Europeia, de acordo com o Anexo 3 do Regulamento.

bens ou categorias de bens, quer na sujeição de um pedido de exportação de outros à apreciação e autorização prévias da entidade competente.

O património cultural móvel envolve múltiplos interesses, requer intervenções complexas por parte do Estado e coloca problemas específicos, uma vez que é susceptível de ser danificado, deslocado, furtado, exportado, merecendo, por isso, políticas específicas que visarão, entre outros, os museus que, para além de outras funções, têm o dever de proteger os bens que os integram.

## 2. GENERALIDADES SOBRE O REGIME DE VALORIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO CULTURAL

I — Os bens culturais compreendem-se no âmbito da fruição comunitária dos valores culturais, pois desempenham uma função específica de natureza cultural. O valor cultural não é tanto uma realidade imanente no bem quanto a possibilidade que a comunidade lhe confere de contribuir para a funcionalização cultural, por isso, o património cultural não deve ser apenas protegido mas também valorizado na perspectiva da fruição cultural, derivando, assim, um carácter unitário do valor cultural como categoria jurídica desta funcionalidade dos bens à luz das finalidades constitucionais do desenvolvimento da personalidade da pessoa humana e da comunidade. Deste modo, o legislador integra os bens com valor cultural numa tipologia subsumida a um regime jurídico diferenciado, que proporciona o desempenho dessa função <sup>(495)</sup>.

A garantia da fruição dos bens culturais realiza-se através de um complexo normativo que tem em conta que os bens são públicos, não sob o ponto de vista da sua pertença, mas na perspectiva da sua fruição. A sua fruibilidade universal com expressão nos artigos 73.º, n.º 3 e 78.º, n.º 1, da CRP e desenvolvida pelo n.º 1 do artigo 7.º da LPC comporta, objectivamente, a fruibilidade que assegura a susceptibilidade do bem cultural ser fruído como meio de valorização, com a subsequente criação de condições para essa fruição e, subjectivamente, a universalidade, que implica a abertura do aproveitamento e fruição

---

<sup>(495)</sup> ROLLA, Giancarlo, «Beni culturali e funzione sociale», p. 568-575.

dos bens culturais pela comunidade, que vai para além dos proprietários ou detentores dos respectivos suportes materiais ou físicos.

Através da valorização do património cultural deve ser assegurada a transmissão de uma herança nacional cuja continuidade e enriquecimento cultural unirá as gerações num percurso civilizacional singular, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 3.º da LPC, por isso, o conhecimento, a valorização e divulgação do património cultural constitui um dever do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, desenvolvendo acções que visam assegurar a efectivação do direito à cultura e à fruição cultural.

Neste contexto, também incumbe aos cidadãos o dever de valorizar o património cultural, como prescreve o artigo 11.º, sem prejuízo dos seus direitos e na medida das suas capacidades, com o objectivo da divulgação, acesso à fruição e enriquecimento dos valores culturais. Assim, como as estruturas associativas de defesa do património cultural visam, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º da LPC, a prossecução da valorização do património cultural como um dos seus objectivos estatutários.

II — Em sede de política cultural, tem especial importância a adopção de uma perspectiva que permita alcançar o objectivo de valorização do património cultural. Se considerarmos uma posição tradicional na qual o património cultural compreende um conjunto de bens materiais que o representam, numa concepção historicista e conservadora, como objecto do passado, cujo fim último deve ser a conservação, independentemente da sua utilização actual, então aqui a valorização não tem lugar. Por seu turno, numa perspectiva construtiva <sup>(496)</sup>, o património cultural corresponde a um conjunto de bens culturais fruto de um processo de construção social e valorizam-se determinados bens. Em cada época, e pela influência de certos grupos, criam-se critérios de escolha do valor do património cultural <sup>(497)</sup>, sendo entendido como uma

---

<sup>(496)</sup> RODRÍGUEZ SIERRA, X. C., «Processos de Patrimonialización», in: REBOREDO GONZÁLEZ, X. M. (coord.), *Proxecto Galicia, Antropoloxía*, Tomo XXIX, Capítulo 9, Editorial Hércules, Corunha, 2000, p. 134.

<sup>(497)</sup> Um exemplo próximo foi a promoção, no período da ditadura franquista, do Vale dos Caídos, no Escorial, como símbolo do património cultural da nação espanhola, um santuário que foi campo de concentração e comemorativo da vitória na Guerra Civil. RODRÍGUEZ BECERRA, Salvador, *ob. cit.*, p. 16. Também no Brasil houve uma tendência para não patrimonializar o legado africano e indígena.

representação simbólica das identidades e também como um instrumento ideológico que produz um conjunto de símbolos para a sua identificação local, nacional e internacional.

Assente numa lógica de mercado, o património cultural pode ser entendido como uma nova forma de produção cultural que pode contribuir para a revitalização do consumo, atrair o turismo cultural e conduzir ao desenvolvimento económico e social. Nesta perspectiva mercantil <sup>(498)</sup>, considera-se que a activação do património cultural é um meio através do qual os lugares se convertem em destinos turísticos, sem considerar os riscos da massificação turística.

Por último, numa perspectiva de participação comunitária, que surge como a mais viável, o património cultural é um instrumento de definição e conhecimento identitários que promove o fortalecimento da consciência de pertença na sua diversidade cultural. Por isso, visa-se alcançar a democratização cultural por via de diversas iniciativas culturais, destacando-se a participação social.

A finalidade do património cultural, inicialmente tida como representação do passado, diversificou-se a partir da compreensão da valorização dos bens culturais <sup>(499)</sup> <sup>(500)</sup>. É importante valorizar a diversidade das identidades e manifestações culturais de épocas e

---

FUNARI, Pedro Paulo, «Os desafios da destruição e conservação do património cultural no Brasil», in: *Trabalhos de Antropologia e Etnologia*, 41, 2001, p. 15.

<sup>(498)</sup> GARCÍA CANCLINI, Néstor, *La Globalización Imaginada*, Grijalbo, México, 1999, p. 17.

<sup>(499)</sup> Veja-se um texto de ALEXANDRE HERCULANO, que insistiu na necessidade de preservação e valorização dos monumentos históricos, mas tendo em conta objectivos de carácter económico e turístico. *Calculae quantos viajantes terão atravessado Portugal n'este seculo. De certo que não vieram cá para correrem nas nossas commodas diligencias pelas nossas bellas estradas, ou navegarem nos nossos rapidos vapores, pelos nossos amplos canaes, (...) mas para admirarem os mosteiros da Batalha, de Alcobaca e de Belém (...) e o templo romano de Évora (...) e enfim, tantas obras finas de architettura que encerra este cantinho do mundo. Crêdes que esses romeiros da arte voltam da romagem aos seus lares sem dispender muito ouro, e esqueceis que esse ouro ficou por mãos portuguesas? E falaes de economia politica, e anniquilaeis o capital dos monumentos?* HERCULANO, Alexandre, «Os Monumentos», in: *Boletim da Real Associação dos Architectos e Archeologos Portugueses*, número comemorativo do centenário do nascimento de Alexandre Herculano, 1910, p. 15.

Trata-se, claramente, de um discurso orientado para a sensibilização dos órgãos políticos, demonstrando que, nesta matéria, tinham sido efectuadas poucas mudanças.

<sup>(500)</sup> A propósito da autonomização da classificação de monumentos de interesse histórico-militar, PESSOA JORGE aconselhava que a revisão da legislação devia orientar-se pela preocupação de unificar regimes divergentes e competências divididas, caracterizar e hierarquizar as diversas categorias de bens classificados, montar um sistema de vigilância que permitisse intervenções rápidas e eficazes, definir com clareza e justiça os direitos e deveres dos titulares desses bens, de forma a conciliar os seus legítimos interesses privados com o interesse público na conservação e *aproveitamento* dos mesmos. JORGE, Fernando Pessoa, «Monumentos de interesse histórico-militar», p. 6 e segs. (O itálico é nosso). Mostra-se aqui uma preocupação não só com a conservação mas também, de certo modo, com a valorização do património, mediante a sua capacidade de aproveitamento, tendo em conta o equilíbrio a estabelecer entre o interesse público subjacente e os respectivos interesses privados.

civilizações diversas, o que pressupõe também o reconhecimento da contribuição de cada geração, dentro de um conceito de desenvolvimento sustentável e respeito de todas as gerações e da própria história e de uma pluralidade de acções de promoção e valorização do património cultural.

Ao serviço de uma visão dinâmica, a tutela do património cultural não se esgota nas funções destinadas a garantir a protecção, conservação e restauro, uma vez que também é dirigida para resultados de interesse geral que podem ser reconduzidos ao conceito de valorização.

A valorização é construída em torno de uma característica essencial do bem cultural, o de estar institucionalmente destinado à fruição pela comunidade, o que concorre para o facto de ser um bem de interesse público e dispor de meios para propiciar o acesso ao conhecimento dos valores inerentes aos bens culturais. Compreende tudo aquilo que se destina a permitir ampliar ou melhorar o acesso cognoscitivo aos valores culturais, designadamente através do acesso e fruição dos bens culturais <sup>(501)</sup>, por isso, não consiste numa intervenção orientada para o aumento das características e méritos históricos e artísticos que qualificam os bens.

Na sua acepção jurídica, a expressão "valorização" foi referida pela primeira vez no Estado francês, quando a Lei Malraux colocou a questão da salvaguarda e da valorização dos centros históricos. Contrariamente, a esta acepção restrita no seu objecto, a política de valorização do património cultural estendeu-se quer aos bens culturais materiais quer imateriais.

Pela sua complexidade, é difícil definir "valorização dos bens culturais" e a LPC não o fez, contrariamente, ao artigo 6.º do *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* que a integrou num conceito amplo como o exercício de funções e actividades directamente destinadas a promover o conhecimento e assegurar as condições de utilização e fruição pública do património cultural, referindo, nos seus artigos 111.º a 113.º, as modalidades da disciplina de valorização. E, conforme o artigo 7.º, os princípios fundamentais, fixados no diploma, em matéria de valorização, constituem limites à actividade legislativa que as regiões podem exercer no âmbito da valorização.

---

<sup>(501)</sup> ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, «Il Diritto dei Beni Culturali», Roma, 1988, p. 69-71.

Uma compreensão dinâmica e aberta aos potenciais bens culturais, abrange a valorização cultural que visa o enriquecimento dos bens culturais, uma valorização que encontra suporte na valorização económica desses bens, ligada fundamentalmente à sua sustentabilidade económica, que não está apenas ao serviço da valorização mas também da protecção e conservação.

A valorização e as potencialidades de um património cultural bem gerido, enquanto fonte de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida numa sociedade em evolução, está plasmada na Convenção Quadro relativa ao Valor do Património Cultural para a Sociedade (<sup>502</sup>), ao referir na alínea c) do artigo 1.º que um dos seus objectivos é salientar que a preservação do património cultural e a sua utilização sustentável visam o desenvolvimento humano e a qualidade de vida, por isso, devem preconizar-se as medidas necessárias, tendo em conta o seu papel no processo de desenvolvimento sustentável e de promoção da diversidade cultural. Toma-se em consideração o valor atribuído ao património cultural com o qual se identificam as diferentes comunidades patrimoniais (<sup>503</sup>).

Deve ser reconhecido o interesse público inerente aos elementos do património cultural em função da sua importância para a sociedade, com a promoção da sua protecção como elemento fundamental dos objectivos do desenvolvimento sustentável, da diversidade cultural e da criação contemporânea, favorecendo um ambiente económico e social propício à participação nas actividades relativas ao património, o que é corroborado pelas alíneas a), d) e e) do seu artigo 5.º. A utilização sustentável do património cultural, conforme prescrita pelo artigo 9.º, terá em conta o respeito pela integridade do património cultural, por isso, as decisões devem incluir a compreensão dos valores que lhe são inerentes e devem ser definidos e promovidos princípios de gestão sustentável.

Dentro dos seus contornos, a política do património cultural português alargou o regime que deixou de estar centrado na sua protecção e defesa para abranger também a sua valorização e enriquecimento, integrando orientações estratégicas para todo o domínio do

---

(<sup>502</sup>) Prescreve na alínea b) do artigo 5.º que a valorização do património cultural deve ser feita através da sua identificação, estudo, interpretação, protecção, conservação e apresentação.

(<sup>503</sup>) No seu texto define-se, pela primeira vez, comunidade patrimonial composta por pessoas que valorizam determinados aspectos do património cultural que desejam, através da iniciativa pública, manter e transmitir às gerações futuras, conforme dispõe a alínea b) do seu artigo 2.º.

património cultural, com a definição de planos, programas e directrizes, no sentido de estabelecer prioridades de intervenção ao nível da valorização, da divulgação do património cultural e da adopção de medidas de fomento à criação cultural. Para isso, tornou-se necessária a definição e mobilização de recursos humanos, técnicos e financeiros para a prossecução dos objectivos e a definição das relações de cooperação entre os diversos níveis da Administração Pública e desta com os principais detentores de bens culturais e com a comunidade.

Um aspecto importante revelou-se no encorajamento à intervenção dos particulares na actividade de valorização do património cultural. Assim, a disciplina de valorização diversifica-se. É de iniciativa pública com obediência aos princípios de liberdade, de participação, de pluralidade de sujeitos e de transparência de gestão, no sentido de assegurar o serviço público. Ou é de iniciativa privada na qual os entes privados podem não só colaborar mas também agir autonomamente, participando nas actividades e concorrendo com as mesmas, estimulando o apoio e cooperação das instituições públicas, por isso, a actividade de valorização, por via da iniciativa privada, deve ser entendida como uma actividade socialmente útil, com fins de solidariedade (<sup>504</sup>).

O grau de intangibilidade do interesse privado por parte do poder público é mais acentuado para os objectivos de valorização, os quais têm menos possibilidades de serem activados coercivamente em relação a bens de propriedade privada. Por esta via, a função de valorização só seria totalmente compreensível relativamente a bens de propriedade pública integralmente destinados a uma finalidade cultural, contudo hoje a tendência inverteu-se com a valorização dos bens culturais objecto de propriedade privada.

Neste quadro, a visão dinâmica do património cultural reflectiu-se ao nível da gestão e valorização dos bens culturais. Com efeito, integram-no cada vez mais bens de propriedade ou titularidade privada (<sup>505</sup>) e para que a sua fruição pública resulte, deve

---

(<sup>504</sup>) CORTESE, Wanda, *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, p. 85.

(<sup>505</sup>) No entanto, alguns bens culturais são de titularidade pública, como sucede com o património arqueológico, no qual se inclui o património arqueológico subaquático que integra o domínio público marítimo.

Quer os trabalhos arqueológicos subaquáticos quer os achados são objecto de um entendimento publicístico, como se justifica com as alterações do regime jurídico do património cultural subaquático, em que a uma concepção que possibilitava a concessão privada da actividade arqueológica subaquática, de acordo com o DL n.º 268/93, de 21 de Agosto, sucedeu a concepção constante do DL n.º 164/97, de 27 de Junho, que reconduziu essa actividade à de empreendimento estritamente científico.

haver modos de divulgação concertados entre a Administração Pública e os proprietários, possuidores e demais titulares (<sup>506</sup>), concretizando-se fundamentalmente no direito de visita reconhecido, a título de princípio, no n.º 1 do artigo 78.º da CRP e no n.º 2 do artigo 7.º da LPC.

No plano administrativo, a função de valorização do bem cultural socorre-se de instrumentos diversos daqueles que se dirigem exclusivamente à protecção e conservação. As intervenções de valorização têm um amplo espectro de acção, também por isso se distinguem das intervenções tipificadas e pré-determinadas da protecção e conservação. Neste sentido, o regime geral de valorização dos bens culturais comporta uma panóplia de componentes, elencadas no artigo 70.º da LPC, como sejam, entre outras, a conservação preventiva e programada, a pesquisa e investigação, o acesso e a fruição, a formação, a divulgação, sensibilização e animação, o crescimento e enriquecimento, o apoio à criação cultural, a utilização, a rendibilização e a gestão, o apoio a instituições técnicas e científicas.

Para a prossecução da política de valorização dos bens culturais, a LPC dispõe de um conjunto de instrumentos contemplados no seu artigo 71.º, designadamente o inventário geral do património cultural, os instrumentos de gestão territorial, os parques arqueológicos, os programas e projectos de apoio à musealização, exposição e depósito temporário de bens e espólios, os regimes de acesso, nomeadamente, a visita pública e as colecções visitáveis, os programas e projectos de divulgação, sensibilização e animação, os programas de formação específica e contratualizada, os planos e os programas de aproveitamento turístico.

---

O património arqueológico, quer terrestre quer subaquático, integra o património nacional, competindo ao Estado e às regiões autónomas não só a sua protecção mas também a sua gestão, valorização e divulgação através das entidades competentes, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 74.º da LPC e, como consequência, há uma obrigação de dar conhecimento às autoridades dos achados arqueológicos, conforme o n.º 1 do artigo 78.º. *Vide* RAMOS, José Luís Bonifácio, *O Achamento de Bens Culturais Subaquáticos*, livraria Petrony, Lisboa, 2008.

Contudo, segundo o n.º 2 do artigo 78.º, o achador de bens móveis arqueológicos com valor comercial tenha direito a uma recompensa, nos termos legalmente prescritos. Cfr. SILVA, Suzana Tavares da, «Da "contemplação da ruína" ao património sustentável. Contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais», *in: Revista CEDOUA*, n.º 10, 2002, p. 70.

(<sup>506</sup>) Para além disso, dispõem de um conjunto de benefícios e incentivos para a valorização dos bens culturais classificados ou inventariados. Nos termos do n.º 1 do artigo 99.º, o Estado promoverá o apoio financeiro ou a possibilidade de recurso a crédito, em condições favoráveis, aos proprietários e demais titulares de direitos reais de gozo, com a condição de procederem a trabalhos de protecção e de valorização dos bens, sob orientação da entidade competente.

A valorização compreende quer os bens culturais materiais quer os bens imateriais e quando se trate de realidades que associem também suportes materiais diferenciados, deve promover-se o seu registo adequado para efeitos de conhecimento e valorização, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 91.º da LPC, constituindo dever do Estado e das regiões autónomas mobilizar os instrumentos de valorização necessários à salvaguarda dos bens imateriais e dever das autarquias locais promover e apoiar o conhecimento e valorização dos bens imateriais mais representativos das comunidades respectivas. E, sempre que se trate de bens que não possuam suporte material, deve promover-se, segundo o n.º 4 do artigo 91.º, o seu registo gráfico, sonoro, audiovisual, para efeitos de conhecimento e valorização através da constituição de colectâneas que viabilizem a sua salvaguarda e fruição.

Com finalidades específicas, a Rede Portuguesa de Museus também tem por objectivo a valorização, neste caso, do universo museológico nacional, de acordo com o disposto na alínea a) do artigo 103.º da LQMP, promovendo programas e acções educativas e a difusão de informação relativa a museus.

A valorização comporta, assim, uma multiplicidade de dimensões no sentido de melhorar a fruição através de uma maior aproximação, da difusão do conhecimento por meios de divulgação adequados, da organização de estudos e pesquisas científicas em colaboração com universidades e institutos de pesquisa, da organização de actividades didácticas, de eventos culturais e exposições em colaboração com outros sujeitos públicos ou privados. E a promoção também é direccionada para intervenções de sustentabilidade de actividades culturais, organização de iniciativas, destinadas a favorecer o desenvolvimento harmonioso das actividades culturais nas diversas áreas territoriais e o apoio e desenvolvimento da criação cultural.

PARTE III  
A DISCURSIVIDADE INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTAL NA *PROTECÇÃO*,  
*GESTÃO* E *VALORIZAÇÃO* DO UNIVERSO MUSEOLÓGICO

CAPÍTULO I  
LÓGICAS E COERÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS NA *PROTECÇÃO*, *GESTÃO* E  
*VALORIZAÇÃO* EM SEDE MUSEOLÓGICA

1. ACEPÇÃO JURÍDICA DE *MUSEU*

I — Da elaboração conceptual à instituição, a historiografia da museologia e das suas instituições foi debatendo o conceito e finalidade do Museu, intimamente ligado aos conceitos de património, memória e Estado. Quer temporal quer espacialmente, o homem sempre se preocupou em preservar a sua história e memória, coleccionando objectos, imagens e particularidades da realidade social.

Os museus têm sido entendidos, além de outras funções, como instituições tipologicamente diversas que abrigam os registos do tempo, as manifestações culturais, os bens integrantes da memória cultural de uma região, de um país ou de um determinado povo. Têm uma influência considerável, constituindo repositórios de objectos considerados tão importantes que merecem salvaguarda. Impõe-se, assim, tentar apurar a acepção jurídica de Museu, para depois tocarmos as respectivas funções.

O conceito de Museu (<sup>507</sup>) como instituição foi ampliado e renovado nos finais do século XVIII, no seio das transformações ideológicas, políticas e sociais e, principalmente, com o advento da revolução francesa (<sup>508</sup>), que criou a possibilidade de socializar os bens culturais, quando definiu os princípios de liberdade e igualdade do homem. Evoluiu-se para a abertura dos bens culturais (<sup>509</sup>) ao conhecimento e à sociedade, assente em valores de igualdade. Constituiu, desde o início, um espaço dedicado não só à memória e ao património, mas também à fruição estética e educação do gosto. A materialização da instituição foi demorada no Estado francês que, dispondo de uma política centralizadora, fundou museus (<sup>510</sup>) como entidades destinadas a recolher, catalogar, estudar e expor os objectos de criação humana. Entretanto, colocou-se a questão da necessidade de inventariar e catalogar as riquezas nacionais e estabelecer claramente qual o objectivo subjacente à instituição museológica evidenciado-se, num primeiro momento, o seu carácter acentuadamente político. A cultura era compreendida como uma forma de consolidar o movimento político existente e enalteceu-se a sua importância como meio de conformar os novos valores, para além do território francês.

A realidade museológica, acompanhando os avanços científicos e tecnológicos, foi sofrendo modificações ao longo do século passado, mais concretamente após a Segunda Guerra Mundial. Passou de um tratamento empírico, cujos objectos preservados eram apresentados com um sentido enciclopédico para alcançar uma museologia integrada capaz de conexionar os elementos do passado e do presente, com uma função didáctica para conferir subsídios efectivos no processo educativo.

A temática museológica, traduzível em diferentes contextos linguísticos e culturais, revestiu-se de grande importância no panorama jurídico-cultural, cujos elementos como

---

(<sup>507</sup>) Considerando os seus primórdios, a palavra "Museu" referia-se a um templo dedicado às Musas. Fundados em Alexandria do Egipto, eram considerados como edifícios destinados às musas e lugares onde se desenvolviam actividades culturais e como tal continham e conservavam um conjunto de objectos de arte.

(<sup>508</sup>) GEORGES-HENRI RIVIÈRE, um dos criadores do ICOM, referiu que após a Revolução Francesa, mais precisamente no século XIX, os museus espalharam-se como uma grande mancha de óleo. RIVIÈRE, Georges-Henri, *La Museologia*, Curso de Museologia / Textos y testimonios, tradução espanhola, ed. Akal, Madrid, 1993.

(<sup>509</sup>) Destacando-se os decretos da Assembleia Nacional relativamente à criação do museu público, à nacionalização dos bens da Igreja Católica, ao confisco dos bens privados e à supressão das Academias.

(<sup>510</sup>) Surge o Louvre, o museu de antiguidades nacionais e a rede de museus departamentais.

Já em 1778, algumas reivindicações tinham surgido para a criação de um museu no Louvre. O Conde d'Angiviller veio influenciar a instalação de um museu real na Galeria do Louvre, com um projecto assente no conceito de "arte útil", que incentivaria a ideologia nacionalista e patriótica.

produto dos valores artísticos e culturais do homem, são considerados necessários para assegurar a identidade e memória, transmitindo às gerações futuras um sistema de referências culturais. Relacionando a construção progressiva da instituição com a evolução social, considera-se o acervo museológico como um complexo de bens que discursam com o público por meio de apropriações diversas. A "(...) construção de um depósito de valores, significativa a longo prazo, é grandemente dominada pela imagem do museu. (...) permite conferir uma publicidade de princípio aos depósitos cuja significação se manteria até aí incerta, e que se tornam igualmente mercadorias pedagógicas. (...) o museu satisfaz o ideal de uma transmissão livre e imediata do saber pela simples visibilidade dos modelos. (...) a visita de museu elabora então as suas regras, de uma consecução livre, emblemática da fruição democrática e da cultura individual. Esta responde plenamente ao ideal de uma pedagogia sem intermediário, por isso sem risco de confiscação”<sup>(511)</sup>. Mais do que uma instituição de exposições e de inaugurações, o Museu é um veículo ao serviço do conhecimento, da educação e da informação que contribui para o desenvolvimento da sociedade e constitui um espaço dialógico entre o passado, presente e futuro.

A instituição museológica sofreu uma consistente evolução quer ao nível estrutural quer ao nível funcional. Na verdade, sempre lhe coube uma função estática de mera conservação de objectos culturalmente relevantes mas actualmente comporta também uma função dinâmica na medida em que constituem estruturas permanentes destinadas à fruição pública e valorização dos bens culturais e, igualmente, à prossecução de fins educativos e de estudo.

Esta evolução permite destacar, desde meados da década de setenta do século XX, a estabilização da definição de Museu, incluindo as funções museológicas que deve cumprir e o alargamento tipológico das instituições, designadamente os museus de arte<sup>(512)</sup>.

---

<sup>(511)</sup> POULOT, Dominique, *Musée, Nation, Patrimoine – 1789-1815*, Éditions Gallimard, Paris, 1997, p. 18. (A tradução é da nossa responsabilidade).

<sup>(512)</sup> Hoje, os Museus de Arte têm um especial relevo, de que é exemplo a inauguração do Museu de Arte Islâmica do Cairo, em 2010. Em 25 salas, apresenta 2500 peças de grande valor artístico e histórico. Entre as raridades, encontra-se o edifício central da grande mesquita de Meca, uma chave em ouro da Kaaba e o mais antigo dinar islâmico, datado do ano de 697.

Uma aceção de Museu que foi evoluindo no sentido de uma maior precisão e abrangência e que constitui a base da pluralidade das abordagens em sede museológica, está prevista no artigo 2.º do Estatuto do ICOM (<sup>513</sup>). Com uma definição reformulada, entende-o "como uma instituição permanente, sem fins lucrativos, ao serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público, que conduz actividades de pesquisa sobre todos testemunhos materiais do homem e do seu ambiente. Adquire, conserva, estuda, comunica e expõe testemunhos materiais do homem e do seu meio ambiente, tendo em vista o estudo, a educação e a fruição" (<sup>514</sup>). Esta concepção reformulada à luz das determinações do ICOM, devolveu o devido valor ao Museu enquanto estrutura autónoma e individualizada perante outras, designadamente as bibliotecas e arquivos que têm uma finalidade predominantemente educativa, enquanto que na definição precedente (<sup>515</sup>) se estabelecia a fruição pública como uma finalidade excessivamente genérica de Museu.

As ordens jurídicas também assumiram uma aceção de Museu, designadamente o *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, que veio defini-lo no seu artigo 101.º (<sup>516</sup>)

---

(<sup>513</sup>) Organização não governamental fundada em 1946, que fornece assistência técnica à UNESCO e aos seus Estados membros e tem como finalidades principais a promoção do desenvolvimento dos museus do mundo e a cooperação entre eles.

(<sup>514</sup>) Esta versão data de 2001, aquando da realização da sua 20.ª Assembleia Geral.

(<sup>515</sup>) O museu era aqui definido como "uma instituição permanente, sem fins lucrativos, ao serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público, e que adquire, conserva, estuda, comunica e expõe testemunhos materiais do homem e do seu meio ambiente, tendo em vista o estudo, a educação e a fruição". COMISSÃO NACIONAL DO ICOM - *Código de Deontologia Profissional. Estatutos da Comissão Nacional Portuguesa do ICOM*, Lisboa, 1995, p. 16 e *Código Deontológico para os Museus*, Lisboa, 2003.

(<sup>516</sup>) Pelo contrário, a Lei n.º 1089, não forneceu uma definição de museu. No entanto, a Lei n.º 1080, de 22 de Setembro de 1960 preconizou o estabelecimento da orgânica e a tipologia dos museus não pertencentes ao Estado, definindo-os nas categorias de museus múltiplos, de museus grandes, de museus médios, de museus menores, de acordo com a importância artística, científica e cultural das suas colecções e da sua organização.

Alguns diplomas das Regiões deram uma definição de Museu, entre os quais, a Lei n.º 76, de 18 de Junho de 1975, que definiu museu como serviço público no qual, para além, das colecções e da conservação dos bens culturais, se realizavam actividades de pesquisa e a Lei n.º 38, de 23 de Agosto de 1988 que prescreveu uma concepção de museu enquanto instituição que conserva e expõe material de interesse histórico, artístico e natural.

Por seu turno, o artigo 99.º do Texto Único sobre os bens culturais e ambientais de 1999, numa aceção genérica de museu entendeu-o como "uma estrutura organizada para a conservação, valorização e fruição pública das colecções de bens culturais". Com este sentido, parecia estar presente o interesse em ampliar o significado da expressão Museu. Na verdade, este normativo referindo-se expressamente aos museus, monumentos, áreas e parques arqueológicos, arquivos e bibliotecas e às suas fontes regulamentares, não fornecia uma definição para cada uma das estruturas, mas somente enunciava o Museu, a área arqueológica e parque arqueológico. Embora discutível, esta repartição tripla podia conduzir à ideia de que as bibliotecas e arquivos se integravam no conceito de Museu.

como uma estrutura permanente que “adquire, conserva, ordena e expõe os bens culturais para as finalidades de educação e de estudo” (<sup>517</sup>), depois de o ter inserido entre os institutos e lugares de cultura (<sup>518</sup>).

De acordo com os princípios museológicos assumidos pela maioria dos Estados com o mesmo contexto cultural e pelos organismos internacionais especializados, o conceito de Museu estabelecido na LPHE baseou-se no serviço público que este há-de prestar aos cidadãos, através da sua afirmação como instituição aberta à sociedade.

Por seu turno, a aceção nacionalmente aceite da *Museums Association* do Reino Unido veio referir que "os museus possibilitam às pessoas explorar colecções para sua inspiração, aprendizagem e fruição. São instituições que colecionam, salvaguardam e tornam acessíveis artefactos e espécies, que preservam em nome da sociedade" (<sup>519</sup>), apresentando, deste modo, parâmetros idênticos à concepção enunciada pelo ICOM (<sup>520</sup>).

Conjugando os princípios basilares do Plano Nacional de Cultura e do regime de protecção e valorização do património cultural, a Lei n.º 11.904, de 14 de Janeiro de 2009, veio instituir o Estatuto Brasileiro de Museus, contemplando no artigo 1.º uma concepção ampla, considerando museus as instituições sem fins lucrativos que conservam, investigam, comunicam, interpretam e expõem, para fins de preservação, estudo, pesquisa, educação e turismo, conjuntos e colecções de valor artístico, científico, técnico, entre outros, ao serviço da sociedade e seu desenvolvimento. Deste modo, veio contemplar expressamente não só a articulação que se pode estabelecer entre as instituições museológicas e a política educativa mas também a sua contribuição para a prossecução de uma política de turismo.

---

(<sup>517</sup>) Vide ROTIGLIANO, Riccardo in: CAMELLI, Marco, *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, Aedon, 2004, p. 415.

(<sup>518</sup>) De referir que, o decreto ministerial de 10 de Maio de 2001, determinou os critérios técnico-científicos e os *standards* de funcionamento e desenvolvimento dos museus. Afirmou-se aqui uma cultura da qualidade da gestão museológica que se estende a todos os aspectos da instituição museológica.

Os *standards* de qualidade museológica foram definidos e englobam o estatuto jurídico, o suporte financeiro, a estrutura, o pessoal, a segurança, a gestão das colecções, a relação com o público e os serviços e a relação com o território. São âmbitos substancialmente referidos no Código deontológico do ICOM, no entanto, o decreto veio acrescentar, como refere no seu preâmbulo, a "relação com o território, que valoriza a prerrogativa do sistema dos bens culturais italiano, que tem na integração entre museu e território uma caracterização e um ponto de força". Para mais pormenores, vide VOLPE, Giulio, *Manuale di Diritto dei Beni Culturali. Storia e Attualità*, 2.ª edição, CEDAM, Padova, 2007, p. 318-319.

(<sup>519</sup>) MASON, Timothy, «Gestão Museológica: Desafios e Práticas», in: Série Museologia, Palestras e Debates, n.º 7, EDUSP, *British Council*, Fundação Vitae, 2004, p. 12.

(<sup>520</sup>) Parâmetros que também vieram a ser considerados pelo *Irish Heritage Council*.

Ao nível do ordenamento nacional, embora a LPC fosse omissa, o artigo 3.º da LQMP veio definir museu como uma instituição de carácter permanente, sem fins lucrativos, dotada de uma estrutura organizacional que garanta um destino unitário a um conjunto de bens culturais e que permita valorizá-los através da investigação, incorporação, inventário, documentação, conservação, interpretação, exposição e divulgação, com objectivos científicos, educativos e lúdicos e, visando dar cumprimento ao princípio do primado da pessoa, espelhado na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, afirma-se como uma instituição indispensável ao desenvolvimento integral e à concretização dos direitos fundamentais da pessoa. Procura, assim, fomentar a democratização da cultura, facultando o acesso regular por parte da sociedade.

Com uma aceção ampla (<sup>521</sup>), veio englobar as instituições que, mesmo com diferentes denominações, se inserem na caracterização legal de museu e cumprem as respectivas funções museológicas, ainda que o respectivo acervo integre espécies vivas, quer botânicas quer zoológicas, testemunhos resultantes da materialização de ideias, representações de realidades existentes ou virtuais, assim como bens de património cultural imóvel, ambiental e paisagístico.

A estabilidade da estrutura museológica é um dos elementos a destacar, constituindo um espaço onde os bens culturais devem ser materialmente conservados, pois não pode ser considerada como tal uma estrutura que os recolha episodicamente. Assim, evidencia-se que na definição de Museu devem estar presentes os conceitos de estabilidade e conteúdo que, embora, diversos, devem ser considerados de forma inequívoca para a realização dos fins legalmente determinados.

II — O conceito evolutivo de património e dos bens culturais nele integrados, reflecte-se na política, nos normativos e nas concretizações museológicas. No entanto, o que hoje designamos por património, resulta não só da evolução desse conceito como também do labor das instituições museológicas. Os museus revelam os bens culturais, colocados em determinados edifícios, com um critério bem preciso de interesse cultural, podendo

---

(<sup>521</sup>) No entanto, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 6.º da LQMP, não comporta as bibliotecas, arquivos e centros de documentação, que têm um regime próprio.

constituir, entre outros, museus arqueológicos, museus antropológicos, museus etnográficos, museus de arte, contendo objectos de prestígio das várias artes, museus científicos, museus das antigas civilizações, museus históricos contendo documentos e objectos com interesse para a história civil e política.

Por vezes, a política nacional relativa ao património, legalmente prescrita, restringiu e definiu o que os museus <sup>(522)</sup> <sup>(523)</sup> deviam ou não preservar. Tiveram um papel importante na construção do que, em cada momento, foi entendido como património, tendo em conta as fontes de orientação hierarquicamente superiores às quais os museus estavam subordinados e a parcela de autonomia que cada um foi usando na construção daquilo que constituía o seu património.

No sentido de oferecer um conceito operacional que sirva a prática, a delimitação e caracterização do museu <sup>(524)</sup> comporta algo de pragmático. O ICOM veio prever que

---

<sup>(522)</sup> Conforme determinava a Lei n.º 1700, nos primeiros parágrafos dos seus artigos 31.º e 33.º, dos Museus de Arte Antiga e Contemporânea constarão “As obras de arte nacionais e estrangeiras que o Conselho adquirir (...)”; nos outros museus serão colocadas “As obras de arte nacionais e estrangeiras que pelo Conselho da respectiva circunscrição forem adquiridas (...)”. Neste documento, os museus do Estado, ou por ele subvencionados ou tutelados, estavam divididos em dois grupos. Em primeiro, o Museu de Arte Antiga, o Museu de Arte Contemporânea e o Museu Nacional dos Coches. Em segundo, estavam todos os outros museus considerados em igualdade de circunstâncias.

O legislador preocupou-se ainda em determinar o que deveria constar em cada tipo de museu, especificando no caso particular do Museu Nacional dos Coches.

O Estado mantinha um controlo efectivo sobre os Museus de Lisboa, uma vez que os respectivos directores eram de nomeação governamental e o mesmo se passava relativamente aos conservadores. Relativamente à questão das nomeações para outros museus, a lei era omissa.

<sup>(523)</sup> O capítulo quinto do Decreto n.º 20.985 foi, integralmente, dedicado aos museus. De acordo com as alíneas a) a c) do artigo 49.º, os museus, colecções e tesouros de arte sacra do Estado, das autarquias locais ou de entidades particulares subsidiadas pelo Estado sujeitos à superintendência do Ministério da Instrução Pública eram classificados em três grupos, os museus nacionais, os museus regionais, e os museus, museus municipais, tesouros de arte sacra e outras colecções oferecendo valor artístico, histórico ou arqueológico. Nos termos do artigo 52.º todas as demais colecções, quer pertencentes ao Estado quer às autarquias locais, quer a entidades particulares subvencionadas pelo Estado ficavam subordinadas, na sua fiscalização artística, ao Ministério da Instrução Pública.

No primeiro grupo estavam incluídos os Museus de Arte Antiga, de Arte Contemporânea e dos Coches. Do segundo constavam os Museus de Machado de Castro, de Grão Vasco, os Museus Regionais de Aveiro, de Évora, de Bragança e de Lamego. Os directores dos museus, nomeados pelo Governo, ficavam responsáveis pela guarda dos valores do Estado. No caso dos directores dos museus regionais, também de nomeação governamental, exigia-se um tirocinio de três anos no Museu Nacional de Arte Antiga.

<sup>(524)</sup> Em Itália, a maior parte dos museus foram criados por sujeitos privados, como por exemplo, o Museu *Corrier* e a *Galleria Franchetti alla Cà d’Oro*, em Veneza e *l’Accademia Carraro*, em Bergamo. Outros tiveram origem nas obras provenientes da igreja e conventos, como sucedeu com a Pinacoteca de Brera, em Milão e *l’Accademia*, em Veneza. Sobre estes, vide MARIACHER, Giovanni, «Museo», in: *Grande Dizionario Enciclopedico*, UTET Editore, volume XIV, Milano, 1994, p. 158. Podem pertencer a entidades privadas como as fundações com uma organização particular e sujeitas a uma regulamentação específica, podendo ser vendidas quer ao Estado quer a outras entidades públicas como é exemplo a Fundação *Whitaker* ou a Fundação Mormino em Palermo.

para além das instituições designadas por museus, outras instituições fossem abrangidas na sua definição (<sup>525</sup>). Seria aplicada sem limitações decorrentes da natureza da entidade responsável, do sistema de funcionamento ou da orientação das colecções da instituição.

Atendendo ao conceito de museu relativamente ao qual pode ser admitida alguma estabilidade, constataram-se algumas dificuldades na aplicação da definição do ICOM e das respectivas funcionalidades ao sector museológico português (<sup>526</sup>) como um sector heterógeno, simultaneamente fragilizado e dinâmico.

---

A base de dados italiana junto do Núcleo de avaliação e estimação do Ministério contém os dados sobre o património artístico italiano, do qual resulta que existe um conjunto vasto de museus recenseados, dos quais 69% são públicos, 16% privados e 13% pertencem à Igreja. Entre estes museus, 52% estão abertos ao público, 33% estão fechados ou abertos a pedido e 15% em fase de beneficiação.

(<sup>525</sup>) Em 1961, as instituições designadas por museus e abrangidas pela definição do ICOM eram quatro. Em 2001, com a definição reformulada ampliaram-se para nove, culminando tipologicamente em museus de arte, museus de arqueologia e de história, museus de ciência e de história natural, museus das ciências e das técnicas, museus de etnografia e de antropologia, museus especializados, museus regionais, museus gerais, outros museus, monumentos e sítios, jardins zoológicos e botânicos, aquários e reservas naturais.

Contrariamente, esta opção não foi partilhada pelo EUROSTAT que os agrupava, primeiro em museus de arte, de arqueologia e de história, segundo em museus de ciência e técnica e museus de etnologia e, por último, outros museus, não tomando em consideração os monumentos, sítios, os jardins zoológicos e botânicos, aquários e reservas naturais. AAVV, «Cultural Statistics in the UE. Final Report of the LEG», (Population and social conditions 3/2000/E/n.º 1), Comissão Europeia, Luxemburgo, p. 192.

(<sup>526</sup>) O que se revelou no Inquérito aos Museus Portugueses, em 2000, que adoptou a definição mais alargada, para recensear a realidade museológica. A unidade de registo do recenseamento era, assim, toda a entidade designada por museu, núcleo, sala, secção e casa-museu, segundo a sua localização, independentemente de estar em funcionamento ou em projecto, fechado ou extinto. Não se tendo incluído, todavia, no recenseamento e no inquérito, os parques ou reservas naturais sem unidade museológica. SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (coord.) e NEVES, José Soares, «Inquérito aos Museus em Portugal», MC / IPM, Lisboa, 2000, p. 31.

Porém, ao longo do processo de recenseamento e de estudo foram-se impondo várias decisões, entre as quais a de inclusão, ou não, na análise de realidades tão díspares como os núcleos dos museus polinucleados, os museus em projecto e os museus fechados ao público em geral. Mostrava-se a heterogeneidade das unidades de registo, mas também a necessidade de aferir a realidade portuguesa, segundo parâmetros internacionais inerentes ao conceito de museu, impondo-se assim a construção de dois modelos de análise que funcionassem como indicadores da realidade museológica nacional. O modelo *Minimal*, dando cumprimento cumulativo de sete critérios e outro designado por *Desenvolvimento*, dando cumprimento cumulativo de catorze critérios. *Ibidem*, p. 158-159.

Perante a necessidade de dar continuidade ao recenseamento, reconhecida a tendência para a criação de novos projectos e abertura de novos museus, constatou-se a rápida desactualização do levantamento realizado, pelo que havia necessidade de criar um sistema de informação capaz de acompanhar a evolução museológica portuguesa. Neste sentido, iniciou-se o Projecto da Bdmuseus, tendo como unidade de registo todas as entidades auto-denominadas museu. Um dos objectivos da Bdmuseus foi possibilitar a construção de indicadores infra-anuais e a actualização do ficheiro das unidades a inquirir pelo INE, mediante um conjunto de critérios que essas unidades devem cumprir. NEVES, José Soares e SANTOS, Jorge Alves dos, «Museus portugueses: evolução recente do seu levantamento (1991-2001)», *in*: Boletim RPM, n.º 1, 2001, p. 10-12. Esses critérios servem para delimitar as unidades inquiridas na fase da recolha de informação, mas na fase de difusão dos dados do inquérito, a adopção de um conceito delimitador, implica outros critérios de selecção como ter pelo menos uma sala de exposição, estar aberto ao público permanente ou sazonalmente, ter pelo menos um conservador ou técnico superior, incluindo pessoal dirigente, ter um

O respeito pela aplicação integral da definição do ICOM podia conduzir à proliferação de situações, supostamente museológicas, pelo que se tornou necessária a promoção de critérios delimitadores que afastassem certas colecções, tradições ou heranças que, embora dotadas de relevância cultural, não preenchiam os requisitos para integrarem o conceito de museu.

A diversidade do panorama museológico português e as dificuldades suscitadas do ponto de vista da operacionalização do conceito de museu, vieram impulsionar a distinção legal entre museu e colecção visitável (<sup>527</sup>). O artigo 4.º da LQMP veio defini-la como um conjunto de bens culturais conservados por uma pessoa singular ou por uma pessoa colectiva, pública ou privada, exposto publicamente em instalações particularmente afectas a esse fim, mas que não disponham dos meios necessários para o cumprimento de outras funções museológicas. Com esta delimitação, procurou obstar-se que o conceito de museu perdesse a sua operacionalidade e fosse susceptível de abranger uma multiplicidade de espaços que não reúnem os meios que permitam o desempenho de todas as funções museológicas legalmente estabelecidas.

## 2. IDEOLOGIAS E FUNÇÕES MUSEOLÓGICAS

I — Em cada momento temporal, há um património que é escolhido e ao qual é conferido um significado e uma intenção específicas (<sup>528</sup>), em função da ideologia

---

orçamento segundo uma óptica mínima de conhecimento do orçamento e ter pelo menos um inventário. INE, «Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2006», Lisboa, 2007, p. 27.

(<sup>527</sup>) Para acautelar este tipo de situações, o artigo 6.º, parágrafo único do Estatuto Brasileiro de Museus, também veio distinguir as colecções visitáveis, definindo-as como conjuntos de bens culturais conservados por uma pessoa física ou jurídica, que não apresentem as características constantes da concepção de museu dada no seu artigo 1.º e que estejam abertas ao público regular ou episodicamente.

(<sup>528</sup>) Os templos da Grécia antiga eram ricos em estátuas, pinturas, vasos e adornos em bronze, ouro e prata dedicados aos deuses e algumas destas obras eram objecto de exposição pública.

Também nos templos da antiga Roma, podiam ser contempladas obras de arte nos espaços abertos, jardins, banhos e teatros. A utilidade pública das obras de arte afirmou-se aqui, na medida em que ao colecionismo eram atribuídas não só finalidades privadas mas também públicas.

Por seu turno, na Idade Média, as igrejas e os mosteiros da Europa guardavam esculturas, manuscritos e relíquias de santos. Até ao período renascentista, o termo museu não era aplicado em relação a uma colecção de objectos belos e valiosos.

O Renascimento voltou-se para o acumular de objectos da Antiguidade Clássica que em seguida se estenderam para objectos diversos. Esse gosto foi bastante prestigiado no espaço europeu do século XVII,

prevalecente. De forma mais ou menos proeminente, os museus portugueses também comportam funções ideológicas, conforme determinados períodos políticos.

O término do regime monárquico e a implantação do regime republicano que trouxe à realidade museológica portuguesa uma nova atenção legislativa e um novo conceito de protecção do património (<sup>529</sup>), marcaram o quadro histórico e político do início do século XX. A essas preocupações corresponderam iniciativas legislativas no sentido de uma nova e mais eficiente preservação do património. Se essas iniciativas pareciam dotadas dos mecanismos necessários para uma execução eficaz, na prática revelou-se muitas vezes a sua incapacidade operacional. De qualquer modo, os princípios legais do período republicano comportaram algumas intenções, designadamente a possibilidade da reorganização e modernização dos museus nacionais e da implementação de museus regionais.

Cronologicamente, o processo político português posterior à implantação da República marcou vários aspectos da realidade portuguesa, incluindo aqueles relacionados com as políticas culturais e educativas.

Após a queda da Primeira República, a Ditadura Militar (<sup>530</sup>) que se lhe seguiu e antecipou o Estado Novo, ajustou a imagem dos museus portugueses, à construção da ideologia nacionalista, alterando o que havia sido feito em relação a eles.

Reflectindo o espírito da legislação anterior à Ditadura, a última peça legislativa com alguma importância, no domínio museológico, foi a Lei n.º 1700, de 18 de Dezembro de 1924. Se bem que o diploma contemple vários aspectos, no que diz respeito aos museus é relativamente pobre quanto à sua orgânica interna e funcionamento. A principal

---

procurando classificar os objectos e as colecções privadas históricas e artísticas, no sentido de compor uma ordem racional, o que podia ser um primeiro e elementar indicador da criação da instituição museológica.

Com a abertura de várias colecções privadas gerou-se, no século XVIII, a questão de saber o que é e para serve o museu, que seria mais que um local de reunião e visibilidade de colecções, preconizando-se, durante a segunda metade desse século, uma tomada de consciência em relação a esta instituição, vinda sobretudo da Itália.

Ainda, em 1750, numa tentativa de abertura das colecções reais, criou-se o Museu de Luxembourg, com um período de existência muito curto, encerrando em 1778.

(<sup>529</sup>) LIRA, Sérgio, «Linhas de força da legislação portuguesa relativa a museus para os meados do século XX: os museus e o discurso político», in: *Actas do V Colóquio Galego de Museus*, Conselho Galego de Museus, Melide, 1998, «Portuguese legislation on museums during the Estado Novo: from the First Republic inheritance to the changes of the sixties», in: *Museological Review*, *Museum Studies Department*, volume 6, Leicester, 1999, p. 73-87 e PIMENTEL, Cristina, *O sistema museológico português (1833-1991)*, Fundação Calouste Gulbenkian, FCT, 2005.

(<sup>530</sup>) Desde Maio de 1926.

preocupação que se observa numa primeira leitura do capítulo IV, prende-se com a inspecção e a fiscalização dos museus e suas actividades. De facto, logo no artigo 29.º ficou determinado que “a inspecção dos museus de arte e arqueologia do Estado e dos que por ele forem subvencionados ou tutelados será exercida gratuitamente pelos presidentes dos Conselhos de Arte e Arqueologia (...)”. Para além de outras atribuições, a esta inspecção competia “(...) propor as providências que entendesse convenientes relativamente à organização, remodelação e administração dos museus (...)”, “fiscalizar o funcionamento desses museus, principalmente no que respeita à segurança e boa conservação dos valores artísticos neles existentes”, informar o Governo de todas as actuações dos museus que pudessem por em causa a determinação legal relativamente às limitações impostas à venda ou qualquer outra forma de alienação do património arrolado. Os Conselhos de Arte e Arqueologia (<sup>531</sup>), por intermédio dos seus presidentes, ficavam, desta forma, com alçada sobre os principais aspectos da vida dos museus do Estado.

No que concerne aos museus, algo se alterou na Lei n.º 1700, com a sua regulamentação pelo Decreto n.º 11.445, de 13 de Fevereiro de 1926 (<sup>532</sup>). No capítulo IV, do Decreto sob a epígrafe “Dos Museus”, os artigos 44.º e 45.º surgem com algumas alterações (<sup>533</sup>) (<sup>534</sup>), relativamente aos directores dos museus.

---

(<sup>531</sup>) Para além destas funções e poderes, os Conselhos eram ainda os principais responsáveis pelas aquisições a efectuar.

(<sup>532</sup>) Estes dois diplomas foram herdados pela ditadura militar, que os veio alterar e parcialmente revogar, nomeadamente através do Decreto n.º 20.985.

(<sup>533</sup>) Nos termos dos artigos 44.º e 45.º, os directores, quer dos museus nacionais quer regionais, ficavam obrigados a, no mais curto prazo possível, apresentar ao Ministério “(...) os elementos necessários para o registo do inventário e impressão dos catálogos provisórios ou definitivos dos respectivos museus, e os regulamentos privativos dos serviços de guarda, conservação, visitas e pessoal, no caso desses catálogos e regulamentos não estarem ainda publicados”. Os directores e conservadores, a pedido das entidades governamentais, eram chamados a opinar sobre a inclusão de peças e colecções na lista de arrolamento.

Logo no Capítulo I, determinava-se que o Conselho Superior de Belas Artes funcionaria junto do Ministério da Instrução Pública, com funções técnicas de consulta a par de poderes deliberativos. Dele faziam parte, entre outros elementos, os presidentes dos Conselhos de Arte e Arqueologia, os directores dos museus dependentes destes Conselhos e outros representantes. Evidenciou-se o peso dos directores dos museus, mas verificando a composição dos Conselhos de Arte e Arqueologia, tal tornou-se ainda mais evidente. De facto, eram vogais efectivos dos Conselhos os directores dos museus, em Lisboa, o director do Museu Municipal, no Porto, e o director do Museu Machado de Castro, em Coimbra.

(<sup>534</sup>) O Conselho Superior de Belas Artes, entre outras atribuições, estava incumbido de inventariar as obras de arte existentes nos museus e organizar a representação portuguesa em exposições internacionais de arte e arqueologia, o que implicava seleccionar peças e colecções dos museus do Estado, o que nem sempre gerou situações pacíficas com os directores dos museus. Este Conselho deveria ser ouvido “(...) sobre a fundação

Este diploma incumbiu a Direcção Geral das Belas Artes de preparar as bases de um futuro regulamento geral dos museus bem como de apresentar um “(...) plano de criação de um fundo dos museus, destinado a facilitar a aquisição de obras de arte (...) mais úteis e necessárias para se completarem, sob os pontos de vista histórico e educativo, as colecções dos nossos museus (...)”, evitando a saída do país de obras de arte que não podiam ser adquiridas por falta de verbas. Outras disposições, interessavam directamente aos museus, como a que se referia ao imposto de exportação de objectos artísticos, arqueológicos ou históricos, que era de 50% *ad valorem* e podia ser substituído por uma oferta realizada a um museu de um objecto ou objectos considerados de valor excepcional e a que vedava expressamente a exportação, ainda que temporária, de objectos já incorporados em museus, ao mesmo tempo que se libertava de impostos a importação de objectos artísticos, históricos ou arqueológicos portugueses.

A partir do final da década de vinte e início da década de trinta, o regime político vigente reorganizou, alterou e adaptou uma parte substancial do complexo legislativo e institucional existente. Essa reorganização incumbiu, desde logo, ao Decreto n.º15.216, de 22 de Março de 1928 sob a epígrafe “Reorganização dos serviços artísticos e arqueológicos” (<sup>535</sup>), afirmando que a legislação nacional existente sobre a matéria e

---

de museus artísticos ou arqueológicos (...)” e ainda “(...) sobre a aquisição, construção ou adaptação de edifícios destinados a museus (...)”.

No que respeita aos Conselhos de Arte e Arqueologia, encontramos entre as suas atribuições o “(...) estudo, conservação e enriquecimento das colecções dos museus (...)”, organizar exposições onde se fariam aquisições para os museus, “(...) proceder à aquisição de obras de arte e peças arqueológicas para os museus (...)”, escolher as peças que deviam ser expostas, determinar o tratamento e reparação das peças que fazem parte dos museus e, finalmente, administrar as dotações dos museus dele dependentes.

Ainda uma referência às Comissões executivas, previstas para os Conselhos de Arte e Arqueologia, das quais faziam parte os directores dos museus. Delas dependia, em grande medida, a política de aquisições de obras de arte e peças arqueológicas e também, grande parte das decisões de restauro e conservação dos objectos dos museus.

(<sup>535</sup>) Foi alterado um dos princípios do espírito da legislação anterior, o da gratuidade das entradas nos museus. O Decreto n.º 19.414, de 5 de Março de 1931 veio regulamentar o Decreto n.º 15.216 no que concerne à cobrança das entradas nos museus do Estado, que passou a ser legalmente admissível. De facto, no prólogo deste decreto, afirmava-se que as entradas nos museus passariam a ser pagas, com algumas excepções, defendendo-se tal decisão com a importância financeira de tal medida. No artigo 47.º determinava-se que reverteria para o museu o produto das entradas pagas, bem como o resultado da venda das publicações por ele editadas. Reafirmou-se a “(...) criação de um pequeno imposto (...)” deixando-se no entanto alguns dias da semana destinados a entrada livre “(...) favorecendo assim as classes pobres que desejem instruir-se e visitar esses museus”. “São isentos desse pagamento os professores e alunos das Faculdades e escolas de ensino superior dependentes do Ministério da Instrução Pública e as pessoas que pretendam fazer quaisquer estudos que necessitem de frequência assídua nos museus, devendo os directores dos museus regular essas entradas conforme entenderem conveniente aos serviços do museu”. No entanto, esta medida não foi eficaz, porque quando foi levada à prática os montantes apurados nos museus,

“vazada nos moldes das mais perfeitas organizações similares estrangeiras (...)” tinha já dado boas provas (<sup>536</sup>), exemplificando com a constituição de museus regionais que desempenharam um papel fundamental na salvaguarda dos valores artísticos e arqueológicos e a organização do Museu Nacional de Arte Antiga, transformado num dos bons museus da Europa (<sup>537</sup>).

Constituindo a última intervenção, no sentido de aproximar ao espírito do Estado Novo nascente a legislação relativa aos museus, o Decreto n.º 20.985 veio introduzir algumas alterações importantes (<sup>538</sup>). Se bem que seja anterior à aprovação da Constituição de 1933, integrou-se na política seguida pelo Estado Novo, ajustando a imagem dos museus portugueses à ideologia nacionalista. No seu preâmbulo, reconheceu alguns resultados positivos anteriormente alcançados, especialmente, no que se refere ao “(...) trabalho notável de dedicação, saber e competência desenvolvido em alguns dos museus do País (...)”.

Tomando por referência os princípios do século XX e atendendo ao conteúdo dos diplomas anteriores ao espírito do Estado Novo, o final da década de vinte e o início da década seguinte marcaram uma viragem significativa no sistema museológico português, herdando o Estado Novo algumas das peças legislativas que enformavam a criação, definição, utilização e gestão dos museus. No que concerne aos museus e ao património artístico e arqueológico, já estava previsto um sistema corporativo e uma rede de instituições museológicas estava criada assim como determinados os processos do seu alargamento.

---

passaram a ser encaminhados para outros destinos que não os fundos museológicos. Eram, pois, integrados nos dinheiros públicos.

(<sup>536</sup>) Por isso, o Governo declarou optar, não por preparar legislação completamente nova “(...) com os riscos de tudo o que é novo e imprevisto, mas sim modificar e melhorar a antiga”.

(<sup>537</sup>) CARVALHO, José Alberto Seabra (coord.), *Museu Nacional de Arte Antiga - Guia*, IMC / Museu Nacional de Arte Antiga, 2009.

(<sup>538</sup>) No intuito de simplificar e de tornar mais conforme o espírito do Estado Novo, extinguiram-se os Conselhos de Arte e Arqueologia, concentrando-se no Conselho Superior de Belas Artes as funções técnicas e administrativas que se encontravam dispersas. Foram-lhe atribuídas, entre outras, as competências para “proceder à aquisição de peças arqueológicas para os museus, sob proposta dos respectivos directores; superintender na organização e manutenção dos museus; dar parecer sobre a transferência de objectos de museu para museu; (...) superintender no trabalho de reparação de quadros, esculturas, ou quaisquer outros objectos artísticos ou arqueológicos que façam parte dos museus (...)”. Por outro lado, era necessário o seu parecer favorável para a fundação de museus artísticos ou arqueológicos, para a aquisição, construção ou adaptação de edifícios destinados a museus e para a exportação excepcional e temporária de obras de arte do Estado, especialmente das que faziam parte dos museus.

O regime nacionalista e corporativo do Estado Novo, unido em torno do desígnio comum de elevar a dignidade do Estado e o enaltecimento dos valores morais, históricos e patrióticos, enquanto peças fundamentais do novo discurso político (<sup>539</sup>) reforçou a sua linha de actuação. A seu tempo, os diplomas legislativos foram alterados, adaptados ou revogados, quando o Estado decidiu tocar a política museológica, moldando-a aos seus objectivos, actualizando, após alguns anos, a estrutura legislativa.

O quadro político e institucional do Estado Novo procurou definir e afirmar a identidade nacional através, entre outras, da utilização política e ideológica dos museus e das exposições que partilhavam de uma ideologia conservadora. Nas bases do nacionalismo português encontramos, assim, alguns elementos que assumem a qualidade de valores simbólicos para a ideologia e para o discurso nacionalista e sobre eles se fundam muitas das actuações legislativas sobre o património.

Com uma motivação ideológica subjacente, de mostrar, interna e externamente, com que cuidado se tratava do passado e dos testemunhos materiais, os museus apresentaram-se como locais de excepção para o testemunhar. Comparativamente com outros sectores, assim se explica uma tão precoce relevância destas instituições (<sup>540</sup>), objecto de preocupação por parte do legislador numa fase em que a dotação orçamental estava debilitada. Apesar de todas as medidas restritivas ao gasto público, fizeram-se investimentos nos museus, nos monumentos, no património artístico e arqueológico nacional.

Os principais valores transmitidos pelos museus e pelas exposições temporárias foram os do nacionalismo nas suas diversas formas e os símbolos mais comuns usados nos museus e nas exposições temporárias (<sup>541</sup>) relacionavam-se directamente com o poder, os

---

(<sup>539</sup>) A base doutrinária que o enformava havia sido maturada antes da sua aprovação, pois muitas das suas opções haviam já sido defendidas durante a ditadura militar.

(<sup>540</sup>) No capítulo dos gastos públicos, o cuidado com as despesas foi-se acentuando na legislação, tornando-se uma constante. Apesar de uma contenção de despesas muitas vezes sofrida e contestada pelos directores dos museus, a verdade é que o Estado Novo foi mais pródigo na sua manutenção, bem como no dos monumentos nacionais, do que noutras áreas dependentes das finanças centrais.

(<sup>541</sup>) Outro tipo de objectos atraiu a atenção ideologizante e propagandística do Estado Novo, como o objecto etnográfico, de arte popular. Foi-lhe conferido estatuto de objecto de exposição em muitos eventos, mas, principalmente, pela fundação, em 1944, do Museu de Arte Popular que, herdando o edifício, as colecções e a organização de um dos pavilhões da Grande Exposição do Mundo Português realizada em Lisboa, em 1940, lhe deu sequência. Ainda aqui o Estado Novo apresentava estes objectos como testemunhos de um passado, onde os portugueses eram responsáveis pela prossecução da independência, como interesse maior da pátria.

valores políticos, sociais e a religião. A legislação relativa aos museus, aos monumentos e ao património em geral, serviu um desígnio mais alargado que o objecto dos seus textos, na medida em que aqueles eram instrumentos de afirmação do nacionalismo, integrando-se num plano mais vasto que abrangia o todo nacional. Só quando se considerou que as grandes obras estavam feitas, que a intervenção estatal fora suficiente para mostrar a verdadeira importância das instituições museológicas, o Estado Novo assumiu essa responsabilidade, por via legislativa, no entanto, estava longe de ter alcançado o estágio referido pelo regime.

As alterações conceptuais no campo da museologia que se foram notando ao longo dos anos cinquenta e sessenta, reflectiram-se no Estado Português, com peças legislativas que foram fruto de actualização, influenciadas por documentos internacionais e pela inspiração dos movimentos internacionais de renovação no campo museológico. Nos anos cinquenta, o Estado tinha um *corpus* legislativo definido e uma política, relativamente operante, de criação ou adopção de novos museus, no entanto, essa estrutura deixou de ser capaz de responder eficientemente. Em meados dos anos sessenta, com uma reforma substancial, essa construção foi ultrapassada.

Um novo e importante documento legislativo foi introduzido e veio alterar substancialmente o espírito legal, denominado por Regulamento Geral dos Museus de Arte, História e Arqueologia e constante do Decreto n.º 46.758, de 18 de Dezembro, de 1965. Se as alterações preconizadas nem sempre resultaram na prática, pelo menos foram relevantes na forma teórica como foram entendidas pelo poder legislativo. De facto, quer no seu preâmbulo quer no seu articulado, é óbvia, uma nova concepção de Museu e o próprio funcionamento institucional, a constituição, os objectivos, as funções e as formas de as desempenhar, foram alterados e modificados.

Ao Museu e, em especial, ao museu de arte ou de arqueologia, incumbiu o cumprimento dos desígnios fundamentais de assegurar a conservação, por um lado, e “(...) expor, valorizar, fazer conhecer e apreciar as obras que nele são conservadas (...)”.

---

Em algumas exposições temporárias preconizadas durante o Estado Novo, as pessoas também foram usadas para fins ideológicos e de propaganda, como sucedeu na Exposição Colonial, no Porto, em 1934 e na citada Grande Exposição do Mundo Português. No primeiro caso, os jardins do Palácio de Cristal foram transformados num império colonial em miniatura, onde se apresentavam os ambientes e as paisagens das colónias portuguesas, os seus habitantes, a sua vegetação e fauna. Das colónias foram trazidos nativos que lá viveram meses de exposição. Aí foram também recriadas aldeias indígenas onde os actores nativos representavam o dia a dia para satisfação dos visitantes.

Prosseguia uma missão não só científica e artística mas também educativa e social, sem que pudesse afastar esta última, pois “se o museu não for mais do que uma instituição com finalidade conservadora, poderá então qualificar-se de necrópole. (...) O museu deve ser um organismo cultural ao serviço da comunidade (...), deverá estar aberto ao público e destinado a fomentar a ilustração geral”. “A novas responsabilidades são, pois, chamados os museus”<sup>(542)</sup>. O conteúdo do decreto segue na linha do seu preâmbulo, afirmando que o museu devia deixar de ser uma instituição passiva, consignando-se o princípio de que deve ser um “(...) instrumento de formação do espírito” e “(...) exercer uma acção pedagógica eficiente”<sup>(543)</sup>. Não se dirigem apenas a um público de eruditos, mas estão vocacionados necessariamente para um público mais vasto.

Outra questão interessante prende-se com a formulação genérica de uma política aquisitiva para os museus do Estado<sup>(544)</sup>, não só relacionada com os quantitativos orçamentais disponíveis, mas pautada por critérios mais vastos e, tendencialmente, uniformes.

Com um quadro algo rígido<sup>(545)</sup>, pretendeu-se, assim, reorganizar a política museológica.

---

<sup>(542)</sup> Constante do respectivo preâmbulo.

<sup>(543)</sup> A própria organização e arranjo dos museus e suas exposições mereceram atenção. Conforme refere o preâmbulo, na sua relação com a utilidade dos museus “(...) a acumulação e a amálgama cederam o lugar à selecção, à simplicidade e ao bom gosto (...)”.

<sup>(544)</sup> O articulado do decreto enunciou a lista dos vinte museus dependentes da Direcção Geral do Ensino Superior e das Belas Artes, preocupando-se, seguidamente, com os encargos financeiros a eles respeitantes. São especificadas as vocações dos vários museus referidos na lista, relacionando-se tal matéria com a política aquisitiva.

<sup>(545)</sup> O legislador também anotou em capítulo específico os princípios mais importantes da organização interna e funcionamento dos museus. A organização interna foi regulamentada por este instrumento, no que respeita a livros de registo e a inventários, com o objectivo de uniformidade a nível nacional, tanto nas documentações internas quanto na actividade de publicação de catálogos e guias.

Ainda a nível nacional ficou determinada uma regra de horário de abertura, bem como de pagamento das entradas, ficando livres apenas durante o fim de semana e assegurando, como antes se havia já feito, o acesso gratuito a professores e estudantes das Universidades e das escolas superiores de belas-artes, bem como a todas as visitas de estudo de qualquer grau de ensino, dependendo dos directores dos museus a sua regulamentação.

Regulamentou os serviços da Inspecção de Belas Artes com funções de inspecção e fiscalização relativamente ao cumprimento dos princípios do funcionamento, das responsabilidades e do âmbito de execução dos museus, em geral.

Relativamente à formação profissional, preconizou-se a substituição do estágio de conservadores por um curso de conservadores de museu e, como refere o diploma, “acentuou-se a evolução iniciada pelo Decreto n.º 39.116, no sentido das formas de aprendizagem, quase exclusivamente empíricas, cederem o lugar ao ensino sistematizado, de feição simultaneamente teórica e prática”. A disciplina fundamental passou a ser a Museologia, focando-se a preocupação do legislador na profissionalização do pessoal dos museus, limitando o desempenho de cargos superiores nos museus a pessoas detentoras do curso. Esta é a tónica

Os documentos enunciados não fornecem uma visão completa do panorama legislativo português relativo aos museus, faltando um conjunto de diplomas que criaram museus e associaram outros já existentes às instituições do Estado. No entanto, essas parcelas do todo legislativo não se afastam do espírito do enquadramento legal, mas traduzem a aplicação prática dos princípios mencionados nos normativos gerais.

Tendo herdado da primeira República uma função vocacionada para a salvaguarda do património cultural e do regime do Estado Novo uma tradição de transmissão de valores ideológicos, os museus portugueses não deixaram de actuar como tal com o fim deste regime.

No que concerne aos museus, um novo discurso se iniciou, após os anos setenta, embora continuassem como espaços ideológicos, se não na sua essência, pelo menos no seu desempenho, enunciando-se conteúdos políticos embutidos em conteúdos museológicos. Conheceram, por isso, novas orientações em que a ideologia e influência políticas não deixaram de estar presentes.

II — Contemporaneamente, a construção de uma política museológica democrática e de interesse público necessita considerar o processo de amadurecimento por que passaram os museus (<sup>546</sup>), a sua diversidade e expansão museológicas, bem como as práticas que as caracterizam.

Os museus enquanto agentes de mudança e desenvolvimento passaram a fazer parte de um programa de democratização cultural e o discurso museológico procura promover novos valores políticos e sociais, designadamente a igualdade e a liberdade de expressão. Tornam-se relevantes para o conjunto da sociedade, fomentando os valores democráticos e de cidadania, abrindo-se à participação activa da comunidade para propiciar uma percepção reflexiva da realidade, a promoção da dignidade humana, a produção e

---

evidente, na medida em que “com estas cautelas se procura obstar a que a função seja entregue, como muitas vezes tem acontecido, a pessoas bem intencionadas, mas inteiramente desconhecedoras das mais elementares normas museológicas”.

(<sup>546</sup>) Depois dos anos setenta do século XX, os museus e museologia brasileiros também passaram por um processo de transformação no qual foi redefinida a categoria de museus e alargada a respectiva tipologia.

divulgação de conhecimentos (<sup>547</sup>) e a possibilidade de fruição dos bens culturais. E na medida em que se alcancem estes objectivos, poder-se-á falar do museu como instituição relacionada com a sociedade e com vocação de serviço público cultural.

Considerando o mundo contemporâneo que tende a integrar todas as formas de desenvolvimento, o movimento para uma nova museologia, teve a sua primeira manifestação pública e internacional, no decurso da Mesa Redonda de Santiago do Chile, organizada pelo ICOM, em 1972. Um conjunto de resoluções traduzidas em princípios de base do museu integral foram adoptadas relativamente ao papel dos museus na América Latina. Para além da referência ao museu integral destinado a proporcionar à comunidade uma visão de conjunto do seu meio material e cultural, um dos aspectos mais importantes foi a definição e a proposição de um novo conceito de acção para o museu. Enquanto instituição integrante ao serviço da sociedade, adquire, comunica e expõe, para fins de estudo, educação e cultura, os testemunhos representativos da evolução da natureza e do homem. Desta forma, o museu deve desempenhar um papel decisivo na educação da comunidade. Possui nele mesmo os elementos que lhe permitem participar na formação da consciência das comunidades, podendo contribuir para a intervenção destas na acção, situando as suas actividades num quadro histórico que lhe permita esclarecer os problemas, intervindo nas mudanças no interior das respectivas realidades nacionais. Esta nova concepção permitiria aos museus evoluírem para melhor servir a sociedade e, em certos casos, a transformação seria o princípio director essencial.

Reafirmando o papel social do museu e o carácter das suas intervenções, a Declaração de Quebec, de 1984 (<sup>548</sup>) veio estabelecer os princípios básicos de uma nova museologia. Para alcançar os seus objectivos e integrar a comunidade na sua acção, a museologia recorre cada vez mais à interdisciplinariedade, aos novos métodos de comunicação, comuns aos diversos tipos de acção cultural e aos novos métodos de gestão capazes de integrar aqueles a quem se destina. Preservando os bens culturais, a museologia, a eco-museologia, a museologia comunitária e todas as restantes formas de museologia activa que constituíram um factor de desenvolvimento crítico das comunidades e que adoptaram

---

(<sup>547</sup>) Sobre a comunicação e divulgação cultural a realizar pela instituição museológica, *vide* HERNÁNDEZ, Francisca, *El museo como espacio de comunicación*, Ediciones Trea, Gijón, 1998 e VALDÉS SAGUÈS, Maria del Carmen, *La difusión cultural en el museo: servicios destinados al gran público*, Ediciones Trea, Gijón, 1999.

(<sup>548</sup>) Em 12 de Outubro de 1984.

este modo de gestão, interessam-se, em primeiro lugar, pelo desenvolvimento das comunidades. Este movimento pôs-se ao serviço do realismo construtivo e dos princípios humanitários internacionalmente defendidos. De certa forma, a realidade museológica passa a constituir um dos meios possíveis de aproximação entre os povos.

Por seu turno, na sua acepção mais recente, o ICOM veio incluir todas as funções do Museu enquanto instituição que prossegue um objectivo a longo prazo, que adquire, conserva e assegura, que estuda, com a manutenção dos registos e investiga, incrementando a informação, que no seu todo representa o conhecimento, devendo incluir os registos que se relacionam com a história do objecto museológico, que comunica e expõe, abrangendo as exposições, a educação, a investigação ou mesmo as publicações. Pressupõe-se a interpretação e assume-se a natureza discursiva das instituições museológicas <sup>(549)</sup>. A investigação, educação e fruição associam-se ao cumprimento da sua missão <sup>(550)</sup> ao serviço e desenvolvimento da sociedade.

Ao nível nacional, deram-se alguns passos positivos no sentido dos museus desempenharem o seu papel na sociedade portuguesa. Procedeu-se ao levantamento da realidade existente, ao inventário das colecções e à sua disponibilidade pública, ao intercâmbio de experiências museológicas, à promoção de exposições qualificadas, à organização em rede dos museus. Mas, no início do presente século, continuava a faltar uma reflexão mais abrangente acerca do estado dos museus portugueses e não se vislumbravam decisões estratégicas, verificando-se também uma insuficiência de conexões estruturantes com as demais políticas sectoriais, designadamente com a política educativa e as linhas de desenvolvimento do turismo no território nacional.

Enquanto os restantes Estados da União Europeia confiavam nos museus como meios de desenvolvimento cultural e económico, no Estado português, os museus, quer da Administração Central quer das autarquias locais, quer de outras tutelas, atravessavam

---

<sup>(549)</sup> À amplitude conceptual e funcional da instituição museológica veio juntar-se a museografia com técnicas que permitem estabelecer uma melhor comunicação entre o objecto e o visitante. Comporta um complexo de técnicas relacionadas com a museologia, designadamente a estrutura da exposição, a concepção arquitectónica, a iluminação climatológica. As regras de iluminação, segurança, transporte, empréstimo e utilização são fundamentais neste procedimento.

<sup>(550)</sup> STONE, Peter G. e MOLINEAUX, Brian L., *The Presented Past. Heritage, museums and education*, World Archaeology, 25, Routledge, London, 1994, p. 120-136; HEIN, Heild S., «The Museum in transition, a philosophical perspective», Smithsonian Institution Press, USA, 2000 e MENDES, José Amado, *Estudos do Património. Museus e Educação*, Colecção Estudos: Humanidades, FLUC, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009.

problemas de ordem estrutural, o que foi objecto de reflexão no movimento “Manifesto pelos Museus”, de 2002, alertando para o facto de não haver nem uma consistente política museológica nacional nem uma Lei Quadro dos Museus o que, de certo modo, permitiu a proliferação de unidades museológicas ou pseudo-museus, de edifícios sem programa, sem colecções, sem plano de actividades, sem recursos humanos especializados, sem orçamento, mas com a designação de museus, muitas vezes apoiados com recursos comunitários.

Entretanto, com a publicação da LQMP, procurou-se prosseguir uma adequada política museológica nacional com o estabelecimento, entre outros, de um regime comum aos museus portugueses, a promoção do rigor técnico e profissional das práticas museológicas, a promoção da institucionalização de formas de colaboração inovadoras entre instituições públicas e privadas tendo em vista a cooperação científica e técnica e o melhor aproveitamento possível de recursos dos museus.

No seu texto continua a adquirir consistência a ideia de natureza de serviço público que está subjacente à estrutura museológica, estabelecendo, nos termos do artigo 7.º, que o museu prossegue funções de estudo e investigação, incorporação, inventário e documentação, conservação, segurança, interpretação e exposição e educação. O estudo e investigação são fundamentais para as acções desenvolvidas no âmbito das restantes funções do museu, designadamente para estabelecer a política de incorporações, identificar e caracterizar os bens culturais incorporados ou incorporáveis e para fins de documentação, de conservação, de interpretação e exposição e educação. Mostra-se necessária uma política de incorporações com a integração formal do bem cultural no acervo do museu, consubstanciada num programa de actuação que imprima coerência e dê continuidade ao enriquecimento do respectivo acervo de bens culturais.

A interpretação e a exposição permitem conhecer os bens culturais incorporados ou depositados no museu de forma a propiciar o seu acesso pelo público. Neste sentido, deve desenvolver programas de mediação cultural e actividades educativas que contribuam para o acesso aos bens e às manifestações culturais e promover a função educativa, respeitando a diversidade cultural.

Para assegurar que as funções museológicas sejam cumpridas, a LQMP dispõe de um conjunto de instrumentos em sede de gestão do património museológico, designadamente

a incorporação, a inventariação (<sup>551</sup>) e o controlo da circulação e exportação de bens culturais. Neste contexto, cabe referir que todas as espécies resultantes do cruzamento da cultura portuguesa com outras culturas e que traduzem particularmente a presença de Portugal no mundo, designadamente dos PALOP (<sup>552</sup>), são objecto de atenção no trabalho de inventariação, protecção e divulgação das colecções museológicas.

Para além do cumprimento das funções básicas, o museu converteu-se num referente cultural de primeira ordem e adquiriu um novo perfil que o caracteriza relativamente à conservação, aquisição, documentação, investigação, educação e difusão.

Hoje, é entendido não só como instituição mas também como elemento que contribui positivamente para o desenvolvimento económico. Preconiza-se a sua consideração como produto turístico de qualidade, englobado nas políticas culturais dos Estados, com a sua repercussão económica, no sentido de uma política sustentável.

III — Perante a complexa funcionalidade da instituição museológica, particulariza-se aqui o papel desempenhado pelas colecções, preservadas em museus. Constituem, de facto, um conjunto de bens de especial importância, com o serviço distinto que socialmente desempenham. Por isso, a interpretação e exploração discursiva das colecções não é, de forma alguma, uma actividade secundária (<sup>553</sup>).

---

(<sup>551</sup>) Nos termos do artigo 15.º, n.º 1 da LQMP, os bens culturais incorporados são objecto de elaboração do correspondente inventário museológico, enquanto relação exaustiva dos bens culturais que constituem o acervo próprio de cada museu.

(<sup>552</sup>) Incumbindo uma referência aos PALOP, o Estatuto Brasileiro de Museus, de 2009, veio determinar que as instituições museológicas visam prosseguir o desenvolvimento cultural, económico e social e a participação das comunidades, a promoção da dignidade humana, a promoção da cidadania, o cumprimento da função social, a universalidade do acesso, o respeito e a valorização da diversidade cultural e o intercâmbio institucional. Deste modo, procuram assegurar a preservação, conservação, restauro e segurança, estudo, pesquisa e acção educativa, a difusão cultural e o acesso aos museus, conforme dispõem os seus artigos 21.º e segs.

(<sup>553</sup>) Uma das acções que estimulou o surgir da instituição museológica foi, precisamente, o acto de coleccionar. A própria colecção foi educando o olhar, impondo critérios e espaços adequados para ser visualizada.

As instituições museológicas dispõem de colecções “because they believe that objects are important and evocative survivals of human civilization worthy of careful study and with powerful education impact. Museums thus, carefully preserve their holdings so as to transmit important information to the present generation and posterity”. ALEXANDER, Edward P., «Museums in Motion», AASLH, Nashville, Tennessee, 1979, p. 119.

Constituídos como espaços da memória colectiva e de criatividade, os museus, através das suas colecções e programas de investigação e educação, alargam a base de conhecimentos e contribuem para o enriquecimento cultural. Assumem um conjunto de funções e responsabilidades no sentido de preservar, gerir e proporcionar o acesso às colecções por diversos públicos.

Contudo, nem sempre foi assim. Em várias instituições museológicas nacionais foi detectada a necessidade de uma conservação urgente das diversas colecções, situação agravada pela informação pouco precisa acerca das suas condições de conservação. Eram frequentemente guardadas em condições inapropriadas e insuficientemente documentadas, uma vez que a informatização do inventário ou de qualquer outra informação era ainda algo novo nos museus portugueses. Por um lado, a exiguidade de recursos financeiros se não justificaram a situação, explicaram-na em grande parte. Por outro lado, alguns museus estavam instalados em edifícios históricos, frequentemente pouco adequados para o controlo ambiental e de segurança.

A conexão entre o conhecimento e gestão das colecções apresentava várias dificuldades, como o reduzido investimento do Estado português nas áreas científicas, especificamente naquelas que colaboram directamente na gestão das colecções e a ausência de compatibilização dos bancos de dados ou inventários que deveriam ter a possibilidade de funcionar em rede <sup>(554)</sup>, acentuaram a dificuldade de acesso ao conhecimento.

A partir das preocupações quer internas quer externas ao sector museológico preconizaram-se mudanças na política e procedimentos museológicos <sup>(555)</sup>. É neste contexto que durante as últimas décadas, os profissionais de museus se têm consciencializado da necessidade de desenvolver políticas de gestão de colecções com o objectivo de melhorar a sua documentação, conservação e utilização, por isso, revelou-se

---

<sup>(554)</sup> MARÍN TORRES, María Teresa, «Historia de la documentación museológica: la gestión de la memoria artística», *in*: *Biblioteconomia y Administración Cultural* – 65, Ediciones Trea, Gijón, 2002.

<sup>(555)</sup> BELLIDO GANT, Maria Luisa, «Arte, Museos y nuevas tecnologías», *in*: *Biblioteconomia y Administración Cultural* – 53, Ediciones Trea, Gijón, 2001.

necessário produzir uma declaração de princípios <sup>(556)</sup> e uma rigorosa política de aquisição de colecções, demonstrando que o museu coleciona com responsabilidade.

Hoje, os museus aspiram a ser espaços dinâmicos, com programas apelativos, participação em actividades promovidas no âmbito das mais diversas exposições que apresentam interpretações das colecções museologicamente salvaguardadas. Por isso, constitui uma preocupação primária que a gestão das colecções <sup>(557)</sup> seja feita segundo os parâmetros de uma política cuidadosamente desenvolvida que permita ao museu salvar e utilizá-las de forma integrada <sup>(558)</sup>.

Neste sentido, constitui-se como função museológica fundamental, merecendo, especial relevo, o desenvolvimento das políticas de gestão de colecções em museus <sup>(559)</sup>.

Definem-se políticas de aquisição, ou de qualquer outro domínio relacionado com a gestão de colecções, com acções rigorosas, procurando obstar ao desequilíbrio entre as colecções que salvaguardam e as necessidades e recursos disponíveis, dirigindo-os ao desenvolvimento de políticas coordenadas aos níveis nacional, regional e local. Incluiu-se, ainda, o princípio de não aceitação ou aquisição de qualquer objecto para o qual o

---

<sup>(556)</sup> Várias associações profissionais produziram códigos deontológicos que incluíram estes aspectos. Em Portugal, o Código Deontológico foi publicado pela Comissão Nacional do ICOM, em meados da década de noventa.

<sup>(557)</sup> Na sua conceptualidade ampla, a gestão de colecções pode abranger as políticas e procedimentos que se relacionam com a sua aquisição, inventário, controlo, utilização, exposição, empréstimo, alienação e transporte.

A *Museums Association* comportou neste conceito todos os aspectos que se relacionam com os cuidados com as colecções, nomeadamente os que dizem respeito à sua aquisição, documentação, investigação, conservação e instalação em reserva. MUSEUMS ASSOCIATION, «A National Strategy for Museums», *Annual Report*, London, 1991.

O delinear do conceito foi acentuado pelo *Royal Ontario Museum*, assumindo um entendimento de gestão integrada, com uma dimensão ética. “(...) the planned, organised and co-ordinated effort of an institution to be accountable at all times for the collection, it holds with respect to all physical and administrative aspects essential to its *well being*”. YAMAMOTO, T., «Inter-relationship of collections and risk management», in: ROBERTS, Andrew ed., *Collections Management for Museums*, MDA, 1988, p. 147. (O itálico é nosso).

Vide SEMEDO, Alice, *The case for Collections Management Policies*, Master of Arts in Museums Studies, Department of Museums Studies, University of Leicester, doc. policopiado, 1991.

<sup>(558)</sup> A partir do recorte da tipologia museológica, os museus de arte concentram grande parte das colecções de arte moderna. Contudo, considera-se a interdisciplinaridade dos museus relativamente aos temas das exposições das suas colecções, as quais apresentam, entre outras, conexões entre arte, ciência e história. Desse modo, hoje é possível entrar num museu de história e ver uma exposição de arte que trata de história e vice-versa.

<sup>(559)</sup> Uma das razões para a implementação de planos de *Accreditation* e *Registration* nos Estados Unidos da América e no Reino Unido que, aliados a um interesse nos códigos deontológicos, são referidos como fundamentais no estímulo ao desenvolvimento destas políticas. Sobre os planos, vide, ponto 3. deste Capítulo.

museu não possa oferecer as condições adequadas de reserva, protecção e conservação que assegurem a sua salvaguarda e acessibilidade.

No Estado português desenvolveu-se uma política de gestão integrada das colecções museológicas (<sup>560</sup>), com exposições que evidenciam novos padrões de apresentação e discursividade e permite-se um maior acesso às colecções.

Por razões históricas sobejamente conhecidas, o Estado italiano detém uma parte substancial do património cultural. Ao nível cultural, os seus deveres não se limitam à conservação e gestão do património mas associa-se uma política de aquisições destinadas a aumentar, sobretudo, as colecções públicas. Com efeito, a propriedade pública do bem cultural garante resultados com um alcance mais amplo do que os bens objecto de propriedade privada, como destiná-lo inteiramente à fruição cultural pela comunidade. O Estado pode intervir no mercado dos objectos antigos e de arte, adquirindo por meio de transacções sob alçada do direito privado. Todavia, ao lado deste, são fornecidos instrumentos, ao abrigo dos normativos públicos, que colocam o Estado numa posição privilegiada, considerada necessária para favorecer o aumento do património público e o enriquecimento dos museus, das galerias e de outras colecções públicas.

No decurso temporal, a experiência museológica conduziu ao entendimento de uma filosofia centrada, sobretudo, nas responsabilidades que os museus têm sobre as suas colecções e no serviço público prestado, ainda que possam ser geridos por tutelas de diversa natureza. A consciência pública de que detêm em custódia parte essencial do património, traduz-se no facto de que as colecções não são apenas importantes para o museu onde estão guardadas mas também para a sociedade, por isso, os museus são publicamente responsáveis (<sup>561</sup>), independentemente da sua natureza pública ou privada.

---

(<sup>560</sup>) Apesar da política de gestão de colecções não ser especificamente referida, quer pela RPM quer pela LQMP, pode deduzir-se que está abrangida, na medida em que a credenciação de museus visa introduzir “padrões de rigor e de qualidade no exercício das funções museológicas dos museus portugueses”, conforme dispõe o artigo 111.º da LQMP.

(<sup>561</sup>) Em meados dos anos oitenta, MARIE MALARO já afirmava que *it was rare years ago, for anyone to question the calibre or form of governance in a museum. Not so today. As a more educated and affluent society discovers its local museum, there are numerous cries for openness, participation and change. Objects that once passed silently in and out of museum collections are now the subject of national and international debate.* MALARO, Marie, «A Legal Primer on Managing Museums Collections», *Smithsonian Institution*, Washington DC, 1985, p. 11.

### 3. AS POSSIBILIDADES E CONSTRUÇÃO DE UMA REDE MUSEOLÓGICA PARA A VALORIZAÇÃO

I — Considerando os vários aspectos de uma gestão administrativa geradora de valor para o museu, destaca-se a questão fundamental da sua participação em sistemas e redes de museus. Constituem, por um lado, uma estratégia e um modelo de gestão administrativa que procura reforçar o diálogo entre a Administração e as instituições museológicas, e destas entre si, no contexto de democratização social. Por outro lado, são instrumentos de cooperação e desenvolvimento, podendo destacar a imagem do museu junto da sociedade.

Visam, sobretudo, acções de reciprocidade que resultam no reforço de identidades, na maior eficiência dos recursos humanos, serviços e promoção, potencializam recursos, estimulam a procura e diminuem as diferenças entre as diversas instituições, entendendo-se que a estratégia de trabalho em rede é importante para que possam cumprir a sua missão de preservação, conservação e de fruição pública.

As políticas culturais para a protecção e valorização do património museológico estabeleceram normas que recomendam a criação e implantação de redes de museus que, por sua vez, potencializam e consolidam as políticas culturais. Estas redes têm aumentado as possibilidades de eficiência e competitividade, tornando os espaços mais visitados, pelo que numa perspectiva globalizante, é visível a diferença dos museus que trabalham isoladamente, sem participação em qualquer rede.

Algumas iniciativas para o aperfeiçoamento e implementação de normas de gestão de museus, nomeadamente, de gestão de colecções, incluíram a implementação de sistemas de acreditação de museus como o plano de *Accreditation* desenvolvido nos Estados Unidos da América, pela *Association of American Museums*, em 1971 e o plano de *Registration* no Reino Unido, desenvolvido pela *Museums and Galleries Commission*, em 1988.

A necessidade urgente de mudanças estruturantes ao nível da gestão museológica foi visível quer nos EUA quer no Reino Unido (<sup>562</sup>), nos quais se detectaram problemas em diversos domínios dos serviços de museus, designadamente a insuficiência da sua gestão. Simultaneamente, levantaram-se outras questões que marcariam as décadas de sessenta e setenta do século XX (<sup>563</sup>), designadamente as transacções como importações e exportações ilegais e alienação de colecções para financiamento de novas aquisições.

O primeiro impulso para que os museus analisassem normas e programas veio, principalmente, do relatório *Belmont* (<sup>564</sup>), depois de um crescimento acentuado de museus nos EUA, durante a década de sessenta. Muitos apresentavam uma estrutura institucional com um suporte insuficiente, graves problemas de financiamento e, frequentemente, tinham sido estabelecidos por outras razões que não a dedicação ao conhecimento e serviço público. As suas formas de actuação variavam, suscitando a necessidade de organizar directrizes que definissem normas e níveis mínimos de serviço profissional, pelos quais deveriam ser avaliados. Para isso, procedeu-se à actualização dos códigos deontológicos e à implementação de regulamentos internos e de legislação estatal.

Neste contexto, introduziu-se o projecto de criação do Plano de *Accreditation* (<sup>565</sup>), geralmente considerado positivo (<sup>566</sup>), enquanto suporte para a definição de normas e necessidades dos museus. Reconheceu-se, todavia, a dificuldade em aplicar um sistema uniforme para todos os museus, até porque não seria eficaz. As contribuições de cada

---

(<sup>562</sup>) Com o Relatório realizado, em 1974, pelo Instituto de Conservação Inglês, *vide INTERNATIONAL INSTITUTE FOR CONSERVATION*, «Conservation in Museums and Galleries: a Survey of facilities in the United Kingdom», IIC UK Group, 1974.

(<sup>563</sup>) Uma dessas questões foi, precisamente, a aquisição de um pequeno quadro de Rafael pelo *Museum of Fine Arts* de Boston, em 1969, que não foi declarado nos serviços alfandegários quando entrou nos EUA na mala do conservador do museu e acabou por ser reclamado como propriedade furtada em Itália. MARIE MALARO, descreve igualmente casos de violações de direitos fiduciários e outros, que envolveram membros com funções de direcção em vários museus. MALARO, Marie, *ob. cit.*, p. 14.

(<sup>564</sup>) Datado de 1968. *Vide ASSOCIATION OF AMERICAN MUSEUMS*, «Belmont Report to the Federal Council on the Arts and Humanities», Washington DC, 1968 e «Museums for a new century», *Report of the Comission on Museums for a new century*, Washington DC, 1984.

(<sup>565</sup>) Iniciado em 1971, com o apoio do Governo Federal. Os museus candidatos, preencheram um questionário que era, basicamente, um plano geral para avaliação dos seus próprios recursos, planos e actuações, apresentando, além disso, uma declaração da sua missão, o que permitiu reflectir sobre a sua actuação. Após avaliação, o museu era acreditado ou o seu pedido de acreditação ficava pendente, pelo máximo de um ano, para resolução das questões detectadas. Ou, então, o museu não era acreditado.

*Vide MASON, Timothy e WEEKS, Jane*, «From Australia to Zanzibar», *Resource*, 2002, p. 8.

(<sup>566</sup>) *Vide NICHOLSON, Thomas David*, «The ethics and responsibilities of museums with respect to acquisition and disposal of collection materials», *Curator*, 17, Nova Iorque, 1981, p. 5 e segs.

museu foram consideradas essenciais, no entanto, partiu-se do princípio que tinham como objectivo comum, apresentar-se ao público de uma forma profissional e contribuir para o desenvolvimento do conhecimento, aderindo a normas profissionais de qualidade e desempenho <sup>(567)</sup>.

O plano de *Accreditation* veio converter-se no principal mecanismo para assegurar a qualidade e responsabilidade pública assim como numa estratégia fundamental para melhorar os serviços museológicos.

A expansão e diversificação tipológica de museus no Reino Unido <sup>(568)</sup>, no período compreendido entre meados dos anos sessenta e meados dos anos setenta, impulsionou o processo de *Accreditation* e *Registration*, cujo objectivo seria responder às condições sociais e culturais da época. Ao lado de um diferente entendimento do papel e da missão social dos museus, surgiram novas necessidades e desenvolveram-se novos conhecimentos.

A influência do projecto desenvolvido pelos Estados Unidos, a crescente profissionalização do sector e a responsabilidade dos museus levou o Reino Unido a iniciar um sistema de acreditação de museus em 1974 <sup>(569)</sup>, que em boa parte não foi bem sucedido <sup>(570)</sup> e acabou por ser substituído, em 1988.

No sentido de ultrapassar o insucesso, a *Museums and Galleries Comission* em parceria com os *Area Museum Council* <sup>(571)</sup> lançou uma iniciativa para o estabelecimento de um novo sistema de registo para museus, dando lugar ao Plano de Certificação de Museus

---

<sup>(567)</sup> FITZGERALD, M. H., «Museum Accreditation: Professional Standards», AAM, Washington DC, 1973, p. 3.

<sup>(568)</sup> LEWIS, G. D., «Museums in Britain: 1920 to the presente day», in: THOMPSON, John M. A. ed., *Manual of Curatorship*, Butterworths, London, 1984.

<sup>(569)</sup> Adoptou um documento apresentado pela Comissão de Acreditação na Conferência de 1971 da MA, que continha a definição de museu bem como os requisitos mínimos que deviam orientar o funcionamento de um museu e ainda estabeleceu um sistema voluntário de acreditação de museus.

<sup>(570)</sup> Foi, em grande parte, ignorado porque, por um lado, era compreendido como um prémio de excelência em vez de ter em conta a instituição como um todo, isto é, as suas competências básicas e a estabilidade institucional e financeira, a sua relação com os objectivos e políticas declaradas. Por outro, pelo facto dos museus nacionais não terem aderido a este programa o que, de certa forma, o desacreditava. Há ainda que referir que, diferentemente do projecto americano, este sistema de acreditação não teve muito sucesso porque não anunciava qualquer apoio financeiro que, certamente, seria um incentivo para os museus se candidatarem. THOMPSON, John M. A., *Manual of Curatorship*, Butterworths, London, 1984, p. 38-53.

<sup>(571)</sup> A MGC e os Conselhos Regionais de Museus comprometeram-se a estabelecer e melhorar os padrões nos museus. Por isso, no sentido de estabelecer padrões mínimos, a MGC lançou o programa de certificação com directrizes acordadas com a comunidade museológica e baseadas, principalmente, no Código de Práticas da MA.

com a padronização de directrizes e garantias de qualidade <sup>(572)</sup> <sup>(573)</sup>, cuja eficácia resultou do facto de ter sido uma demanda que partiu dos museus e não algo que lhes foi imposto do exterior.

Estabeleceu um conjunto de padrões mínimos, ao alcance de todos os museus, que incidem sobre a conservação e gestão de acervos e serviços ao público, a política de aquisição e gestão de colecções, contribuindo para melhorar a qualidade de modelos e normas museológicas e fomentar a confiança nos museus, permitindo que o museu demonstrasse ao público e às agências potencialmente financiadoras, que eram mercedores de apoio <sup>(574)</sup>. Esta abordagem tem a vantagem de definir normas para os museus sem encorajar a uniformização. Na generalidade, cada museu tem uma identidade própria e deve produzir normas individuais apropriadas que sejam capazes de apoiar o desenvolvimento e implementação de estratégias específicas que permitam cumprir a sua missão e respectivos objectivos. No entanto, a definição de padrões mínimos é um instrumento de trabalho que, se tiver em conta a diversidade e diferente natureza dos museus, pode ser útil na implementação de estratégias eficazes.

Os objectivos do projecto de *Accreditation e Registration* não eram muito diferentes mas os benefícios estavam bem definidos no Sistema de Registo de Museus, na medida em que um museu registado era elegível para subsídios e outros serviços dos AMC e da MGC e outras organizações financiadoras também consideraram o registo de um museu como um factor importante para os seus próprios projectos de apoio. Para além disso, o estatuto de museu registado conferia a possibilidade de se publicitar como uma organização que promovia e disponibilizava um conjunto de serviços públicos <sup>(575)</sup>.

---

<sup>(572)</sup> Os principais requisitos para a certificação incidiam sobre o dever do museu ter um estatuto adequado, uma política de acervo e padrões adequados de gestão, uma base financeira sólida, instalações e horários de funcionamento adequados e acesso a consultoria profissional.

O Plano é voluntário, apoia e incentiva os museus a atingir determinados padrões e, uma vez, alcançados, é conferida a certificação completa. Aos museus cujas inscrições indicam que algumas das suas áreas de operação necessitam de mais trabalho é conferida a certificação provisória, por um período de tempo determinado, para permitir o tratamento de certas questões.

Hoje, um número substancial de museus faz parte desse plano voluntário, desde o *British Museum* até aos museus de menores dimensões que funcionam com voluntários. MASON, Timothy, *ob. cit.*, p. 36.

<sup>(574)</sup> Cada museu teria que renovar a sua candidatura de cinco em cinco anos, ainda que o seu progresso fosse monitorizado anualmente.

<sup>(575)</sup> Durante a segunda fase do projecto de Registo, revisto em 1995, demonstrou-se a maturidade do programa. O sector cultural sofreu um conjunto de reestruturações que envolveram o sector museológico que passou a fazer parte de uma agência governamental, designada por *Council for Museums, Libraries and Archives*, criada em 2000 e conhecida anteriormente como *Resource*. Veio substituir a *MGC* e a *Library*

Ainda que nascidos em contextos diferentes, os modelos dos Estados Unidos e do Reino Unido marcaram o desenvolvimento das políticas de gestão museológica, apresentando estratégias que influenciaram a implementação de outros programas.

Nos últimos anos assistimos ao desenvolvimento de projectos similares no contexto europeu (<sup>576</sup>), ainda que qualquer um destes programas tenha diferentes abordagens e estratégias. Inevitavelmente, os planos reflectem a sua contextualização, variando a incidência regional ou nacional, de país para país. Os países ou estados geograficamente pequenos ou que tenham relativamente poucos museus, parecem encontrar vantagens num relacionamento mais próximo entre a entidade pública que administra o plano e os museus inscritos. Mas ao mesmo tempo fica claro que todos partilham algumas premissas básicas, como a necessidade de inovar e melhorar a qualidade dos museus, de disponibilizar serviços que sejam relevantes para as sociedades onde se integram, de promover a cooperação entre museus e a formação contínua dos seus profissionais. Estes programas revelaram a aspiração da comunidade museológica reavaliar os seus princípios e razão de ser, estabelecendo a implementação de códigos deontológicos que definam os limites da actividade profissional e normas susceptíveis de avaliar a sua actuação.

II — A partir dos anos oitenta do século XX, com o aumento do reconhecimento da participação dos museus no desenvolvimento social e nas práticas culturais da sociedade, configuraram-se alguns modelos de redes de museus. Houve um interesse crescente por parte de alguns Estados europeus, que demonstraram e implementaram o sistema de

---

*and Information Commission*, agregando os museus, as bibliotecas e os arquivos. As suas principais funções seriam o fomento e apoio ao desenvolvimento do sector em todas as suas vertentes e a gestão do projecto de *Registration*, com o apoio dos AMC que continuaram a actuar como agentes locais junto dos diferentes museus.

No projecto inicial, a candidatura ao estatuto de museu registado oferecia à instituição a possibilidade de reexaminar os seus princípios e práticas. Com a revisão do projecto, tornou-se incumbência de uma comissão avaliadora formada por elementos dos AMC e das *Regional Agencies* de museus, arquivos e bibliotecas avaliar a candidatura numa segunda fase tomando uma decisão. Ou o museu é registado, ou o museu é colocado num registo provisório, por um determinado período de tempo, ou então, o estatuto é recusado. MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES, «The Accreditation Scheme for Museums in the United Kingdom», *vide*, [www.mla.gov.uk](http://www.mla.gov.uk)

(<sup>576</sup>) No final do século XX e início do presente, Portugal, França, Itália, Irlanda, Noruega, Dinamarca e Holanda foram alguns dos países europeus que a par, por exemplo, da Austrália, da Nova Zelândia e do Canadá desenvolveram programas deste tipo. Ver exemplificativamente o relatório “From Australia to Zanzibar”, apresentado por TIMOTHY MASON e JANE WEEKS.

redes, de credenciação e uma legislação específica para a área museológica, gerando a multiplicação do universo museológico. Estas acções e políticas culturais basearam-se em alguns princípios fundamentais, do ponto de vista conceptual, que consideram a cultura como uma ponte para o entendimento do presente e não a representação passiva do passado, um instrumento de prática da cidadania, na medida em que valoriza o indivíduo e um factor de desenvolvimento económico e social.

Como vimos, diversos factores levaram a uma análise das normas do sector museológico através da criação de sistemas de *Accreditation* e *Registration* e de um interesse renovado, no espaço anglo-saxónico, pelos códigos deontológicos. Porém, o desenvolvimento das últimas décadas não se visualiza apenas no meio anglo-saxónico. Outros países testemunharam um crescimento similar, cuja diversidade e modernização tem sido, em grande parte, financiada pelas respectivas entidades públicas e fundos comunitários.

Com o objectivo de fomentar possibilidades e recursos, incentivar a criatividade e disponibilidade, bem como preencher lacunas em relação às necessidades de cada museu, criando uma linguagem e um espaço cultural comuns, os museus de vários Estados europeus vieram articular-se em redes, criadas principalmente a partir de códigos internacionais de museus, como o código de deontologia do ICOM e documentos formalizados em congressos sobre museus, designadamente a Carta Cultural Iberoamericana de Museus, de 2006.

As redes comportam não só um âmbito nacional, estadual e regional mas também existem organizações em rede em sede internacional como, por exemplo, a Rede Internacional de Museus da Paz, fundada em 1992 <sup>(577)</sup> e outras que procuram, designadamente eliminar as barreiras territoriais e fomentar acções transfronteiriças <sup>(578)</sup> e em sede transnacional <sup>(579)</sup> que podem ser consideradas como uma estrutura de trabalho em rede.

---

<sup>(577)</sup> Constituída em Inglaterra. É uma ONG associada ao Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, cujas funções podem ser relevantes, designadamente como motor de mudança para o alcance da paz e na mediação da resolução de conflitos.

<sup>(578)</sup> Como o programa de fomento de acções inter-regionais que articulam não só acções sociais e económicas importantes mas também actuam como parceiros na pesquisa, desenvolvimento tecnológico, educativo e cultural.

<sup>(579)</sup> Como a NEMO e até o ICOM.

Com acento no serviço público, os museus devem preservar os bens culturais, incentivar a comunidade a explorar colecções para a sua fruição e educação, salvaguardar o interesse público pelos acervos, adquirir bens de uma forma responsável, reconhecer o interesse de pessoas que fizeram, usaram, possuíram, coleccionaram ou doaram bens dos acervos, pesquisar e interpretar informações relacionadas com os acervos, reflectindo visões diversas e avaliar o seu desempenho para inovar e melhorar.

Sem considerar especificidades ou redes temáticas ou classificadas por tipologias, destacamos, desde logo, a “Réunion des Musées Nationaux” coordenada pelo Estado francês. Hoje, encontra suporte na Lei de Museus de 2002, a qual veio criar o selo de qualidade “Musée de France” para a credenciação de museus. Assente em princípios fundamentais, designadamente o princípio da democracia cultural, esta rede tem como principais valores a democratização do serviço público, a descentralização da cultura e a acentuada participação estatal nas instituições museológicas, tendo em conta a tradição cultural francesa.

Por seu turno, no Estado alemão funcionam os sistemas de redes regionais de museus com actuação nas regiões que passaram a funcionar com um sistema de credenciação que qualifica os museus com assento nas questões de gestão, mediante um plano museológico e da missão do museu, organização e gestão de colecções, pesquisa, conservação, exposição e comunicação.

Outro sistema de rede que tem como modelo a interacção de entidades que se complementam é a Rede de Museus Irlandesa, que une os *Museums and Archives Committee*, a Associação Irlandesa de Museus e a Comissão Irlandesa do ICOM<sup>(580)</sup>. Também focada no serviço ao público, desde finais da década de noventa, a Associação Holandesa de Museus fornece apoio aos museus privados e locais, baseando-se no código de ética do ICOM. Com financiamento proveniente da entidade estatal, assenta em programas que estimulam a visita aos museus e as acções de cooperação internacional com programas de formação, intercâmbio de conhecimentos e acesso e mobilidade das colecções.

---

<sup>(580)</sup> Em 2006, criou-se o Programa de Padrões para os Museus Irlandeses, baseado nos preceitos do ICOM, concentrando-se nas questões da formação permanente.

Com redes mais articuladas, o Estado Espanhol dispõe de um Sistema de Museus (<sup>581</sup>) de âmbito nacional e sistemas regionais (<sup>582</sup>), com a promoção de programas de formação e apoio técnico e financeiro aos museus. O Real Decreto n.º 1305/2009, de 31 de Julho (<sup>583</sup>), criou a Rede de Museus de Espanha assente no disposto nos artigos 149.1.28.<sup>a</sup> e 149.2 da Constituição, que atribui ao Estado competência exclusiva sobre os museus de titularidade estatal, sem prejuízo das competências que podem assumir as comunidades autónomas. O serviço da cultura é uma atribuição essencial do Estado Espanhol, por isso, procurou-se alcançar a cooperação entre todos os poderes públicos para melhorar a projecção nacional e internacional, as práticas das instituições museológicas, para a consecução dos fins sociais, mediante a incorporação das diferentes Administrações Públicas e instituições com responsabilidade em matéria de museus numa organização de cooperação institucional.

A composição da Rede de Museus (<sup>584</sup>) (<sup>585</sup>) pretendeu reunir administrações e instituições de diferentes âmbitos, com o objectivo de impulsionar um complexo

---

(<sup>581</sup>) O Sistema de Museus encontrou a sua referência no artigo 66.º da LPHE, e o respectivo regime jurídico teve assento no Real Decreto n.º 620/87, de 10 de Abril. Não obstante, tornou-se necessária a criação de uma estrutura que permitisse unir os esforços dos poderes públicos no sentido de alargar a projecção nacional e internacional dos museus espanhóis. Do mesmo modo, a análise permanente da situação dos museus estatais e a avaliação dos resultados obtidos, permitiram detectar novas necessidades. Vide BOLAÑOS, Maria, *Historia de los museos en España. Memoria, cultura, sociedad*, Ediciones Trea, Gijón, 1997.

(<sup>582</sup>) Criados nos anos noventa, designadamente o Sistema de Museus da Catalunha pela Lei n.º 17, de 2/11/1990, e regulamentado pelo Decreto n.º 35, de 10/02/1992 e o da Andaluzia com um sistema de credenciação que estimula a criação de novos museus. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, «Normativa sobre el patrimonio histórico cultural», Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, *Colección Análisis y Documentos*, Tomos I e II, Madrid, 1998 e PEÑUELA, Lluís, *Manual jurídico de los museos. Cuestiones prácticas*, Diputación de Barcelona, Madrid, 1998.

(<sup>583</sup>) Boletim Oficial do Estado, n.º 204, Sec. I, de 24 de Agosto de 2009, p. 72244 e segs.

(<sup>584</sup>) Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Real Decreto, a Rede de Museus está integrada por museus nacionais de titularidade e gestão estatal, por museus de titularidade e gestão estatal ou pertencentes ao sector público estatal adscritos ao Ministério da Cultura e outros Departamentos Ministeriais, podendo ser incluídas outras instituições.

A integração na Rede de Museus, não obsta a que as instituições museológicas possam formar parte de outras Redes em função das suas temáticas, especialidades, objectivos ou qualquer outro critério que seja viável, conforme prescreve o artigo 6.º. Do mesmo modo, no seio da Rede de Museus podem constituir-se outras redes para a consecução de objectivos específicos. A título de exemplo, temos o modelo de rede temática que visa especificamente a coordenação de um programa de acções para difundir o património científico da comunidade de Madrid, como a Rede Informativa de Museus e os Centros de Ciência e Tecnologia da Comunidade de Madrid. Como a cidade concentra uma grande parte de museus e centros de ciência, esta rede propõe a preservação da cultura científica e da sua história, através de acções conjuntas de formação e de projectos educativos dirigidos a todos os cidadãos, além da produção de eventos e divulgação.

museológico conjunto capaz de reforçar cada um dos seus componentes, coadjuvando para melhorar a coesão social e contribuindo para o incremento do turismo cultural.

Configura-se como uma estrutura destinada à cooperação entre Administrações, assim como à promoção e eficiência dos museus e instituições que a conformam, com o objectivo de fomentar o intercâmbio de projectos profissionais e ao reforço do seu papel no acesso dos cidadãos à cultura <sup>(586)</sup>. A promoção da cooperação e participação das diversas Administrações e agentes sociais <sup>(587)</sup> na gestão de museus visa assegurar o cumprimento da sua missão como serviço público, facilitar o desenvolvimento adequado das suas funções, garantir o seu financiamento e contribuir para a eficiência em matéria

---

Traduz-se numa iniciativa da Direcção Geral de Universidades e Pesquisa do Conselho de Educação da Comunidade de Madrid, cujo objectivo é organizar as acções das instituições envolvidas na rede como as exposições e actividades de difusão do conhecimento científico e divulgá-las para aumentar a visita desses espaços que preservam o património científico das universidades públicas de Madrid. Podem participar da rede todos os museus, centros de ciência e os museus universitários cujas colecções constituem o património científico e tecnológico das universidades públicas localizadas em Madrid.

<sup>(585)</sup> Podem incorporar-se na Rede de Museus, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º e em conformidade com os critérios de qualidade que o Conselho de Museus determine, as instituições museológicas contidas nas categorias de museus de titularidade estatal e gestão transferida para as comunidades autónomas, de museus de titularidade pública autonómica ou local, de singular relevância, com prévio acordo entre a Administração Geral do Estado e a Administração correspondente e prévia consulta à comunidade autónoma onde radica o museu de titularidade pública local e as instituições privadas de singular relevância, com prévio acordo entre a Administração Geral do Estado e o titular da instituição e prévia consulta da comunidade autónoma onde se situa a instituição.

A adesão à Rede é voluntária e, com prévio acordo da Administração territorial competente, podem fazê-lo as instituições museológicas de titularidade autonómica ou local que reunindo requisitos análogos, o solicitem, sem comprometer a titularidade, as competências e a autonomia da sua gestão. Nos termos prescritos pelo n.º 4, do artigo 3.º, os critérios indicativos da qualidade relativos à incorporação na Rede de Museus versam sobre a qualidade dos fundos e a sua projecção nacional e internacional, sobre o plano museológico, a implantação de novas tecnologias e inovação na museografia, a profissionalização da equipa dirigente e a dotação mínima de um quadro de pessoal para garantir o funcionamento dos serviços e a diversificação de públicos e a acessibilidade universal.

<sup>(586)</sup> Nos termos do artigo 4.º, são objectivos da Rede de Museus, entre outros, a colaboração institucional entre os museus públicos que integram a Rede de Museus, sejam estatais, autonómicos ou locais e os privados, em todos os âmbitos funcionais, a modernização das instituições incorporadas na Rede de Museus, a projecção e a presença nacional e internacional dos museus, projectos e profissionais das instituições que integram a rede, a adequação dos museus da Rede de Museus aos princípios profissionais e museológicos definidos pelo ICOM, a garantia do profissionalismo dos recursos humanos, mediante programas de mobilidade, intercâmbio e formação contínua dos profissionais das instituições que integram a Rede, o fomento de projectos comuns de investigação, em todos os âmbitos da museologia, a promoção, dentro das instituições da Rede, de um conceito de museu plural, integrante de perspectivas e agentes sociais diversos, dirigido à formação dos seus visitantes através de uma experiência museológica participativa e de divulgação científica e a garantia de acessibilidade dos cidadãos à cultura.

<sup>(587)</sup> De acordo com o n.º 3, do artigo 3.º do Real Decreto, nos acordos a estabelecer entre as Administrações públicas ou com instituições privadas, para a incorporação na Rede, poderá contemplar-se a contribuição económica das mesmas para o museu. Quando assim se requer, a colaboração poderá formalizar-se com a constituição de uma fundação, de um consórcio ou qualquer outra modalidade que seja adequada.

de emprego nesse âmbito, possibilitando uma promoção quer nacional quer internacional do complexo museológico.

Com um modelo estruturado em rede, os diferentes Estados europeus melhoraram a qualidade da gestão museológica, especificamente a gestão de colecções e sua apresentação ao público. Contudo, esta configuração não é exclusiva do espaço europeu, na medida em que também outros espaços geográficos desenharam modelos de redes de museus.

Para além de outras situações, que se poderiam destacar, refere-se a iniciativa da REDCAMUS e a Rede Iberoamericana de Museus, com origem na necessidade de estimular o reconhecimento das populações dos Estados da América Central, funcionam como mecanismos solidários, no sentido de contribuir para a diminuição das desigualdades entre os padrões dos museus de cada país.

No mesmo contexto geográfico, no início dos anos noventa, surgiu no Estado Colombiano um sistema de pesquisa e trabalho com os museus, quando o Museu Nacional foi incumbido da coordenação do desenvolvimento dos museus públicos e privados, através da Rede Nacional de Museus <sup>(588)</sup> <sup>(589)</sup>.

---

<sup>(588)</sup> Inicialmente, a Rede teve como principais objectivos a implementação e actualização do banco de dados, com o objectivo de conhecer a realidade dos museus colombianos e traçar um plano de apoio à elaboração do inventário, registo e catalogação dos seus acervos e acções de formação.

Desde logo, a rede detectou que ainda permanecia uma ideia antiga de museu, consubstanciado como um espaço que se limitavam a exhibir uma colecção de objectos sem qualquer ordem e em muitas situações sem nenhuma relação entre eles. Além disso, os museus mais bem sucedidos, designadamente os museus de arte moderna, de história, de arqueologia e os universitários estavam localizados nas grandes cidades.

Para o cumprimento da sua missão de fortalecimento da actividade dos museus, a rede deparou-se com questões como a falta de recursos humanos com formação profissional, a dificuldade de comunicação e a falta de informatização de algumas regiões e, principalmente, as mudanças políticas dos governos regionais. Alguns museus partilhavam problemas como a ausência de inventários e planeamentos, o desconhecimento da parte económica e financeira, além da falta de sistemas de comunicação e informação e a reduzida interacção com a comunidade.

Posteriormente, foram criadas redes departamentais ou regionais, a partir da interacção entre a Rede Nacional e as universidades, com o objectivo de resolver os problemas comuns de âmbito local. E uma das funções da Rede Colombiana é, desde 2006, o reforço do planeamento estratégico, promovendo cursos que abordam a missão e os objectivos das instituições. *Vide*, <http://www.museoscolombianos.gov.co>

<sup>(589)</sup> Entre outros, cita-se a título de exemplo, a criação nos anos oitenta da rede de museus chilenos denominada por Subdirecção Nacional de Museus, que coordenou os museus estatais e regionais. Desde logo, colocou-se a problemática do isolamento dos museus chilenos. Para obstar a tal situação, procurou-se estimular as organizações voluntárias e associações regionais de museus, no sentido de partilhar ideias, discutir problemas comuns e desenvolver projectos conjuntos, criando uma base de dados com informações e o registo dos respectivos museus. *Vide*, <http://www.basemusa.cl>

No sentido de contribuir, ao nível museológico, para a constância das políticas públicas de cultura <sup>(590)</sup> <sup>(591)</sup>, o Estado Brasileiro veio afirmar como fundamental o envolvimento da sociedade civil. A partir da Política Nacional de Museus <sup>(592)</sup> criada em 2003, com

---

<sup>(590)</sup> Anteriormente, à aprovação do texto constitucional, a Lei n.º 7.505, de 2 de Julho de 1986 ou Lei Sarney, constituiu uma primeira experiência na delimitação de políticas dirigidas ao sector cultural, na qual se dispunha sobre os benefícios fiscais, na área do imposto de renda, concedidos a operações de carácter cultural ou artístico e se definia, normativamente, os procedimentos para doação, patrocínio e investimento na área cultural e os domínios específicos a abranger.

<sup>(591)</sup> A Lei n.º 8.313, de 23 de Dezembro de 1991, denominada Lei Rouanet veio retomar os princípios da Lei n.º 7.505 e criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura, com objectivos inspirados no texto constitucional. Para o seu cumprimento, previa mecanismos de apoio a projectos culturais. Em primeiro, o Fundo Nacional de Cultura, proveniente da arrecadação e outros recursos públicos para investimento directo em projectos culturais, mediante celebração de acordos. E em segundo, o Incentivo a Projectos Culturais, o Mecenato que, por sua vez, viabilizava benefícios fiscais para entidades que apoiam projectos culturais sob a forma de doação ou patrocínio.

Contudo, foram facilmente detectáveis as deficiências deste diploma. Por um lado, os recursos provenientes do Fundo eram muito escassos para responder minimamente à implementação das políticas públicas de cultura, o que criava uma sobrecarga no mecanismo do Mecenato. Por outro lado, o Mecenato permitia que os projectos culturais fossem apoiados pela via de renúncia fiscal, tratando-se, assim, de recursos públicos. Mas não era com este sentido que as empresas o entendiam. Além dos benefícios fiscais, esse mecanismo promovia o investimento na imagem institucional e na marca das empresas, quando fosse apoiado um projecto de grande visibilidade. Em detrimento de uma política cultural criou-se uma política de departamento de marketing, na medida em que as empresas apoiavam apenas os projectos que ofereciam retorno de imagem, como museus de grande dimensão e grandes eventos. Seria, então, o mercado a determinar quais os projectos a apoiar, mesmo estando determinados os projectos culturais susceptíveis de receber patrocínio.

As distorções no sector cultural brasileiro tornaram-se visíveis, pois, não se solucionou o problema de retirar das mãos do mercado a condução das políticas do sector cultural e a selecção dos projectos culturais a apoiar. As instituições culturais que mais necessitavam de apoio estatal e as regiões menos privilegiadas eram amplamente prejudicadas por esse mecanismo.

Com a finalidade de apresentar um novo modelo de política cultural e ultrapassar as distorções causadas pelo mercado, a Lei foi regulamentada pelo Decreto n.º 5.761, de 27 de Abril de 2006, estabelecendo a sistemática de execução do Pronac. Procurou corrigir práticas, prevendo que a execução do Programa deve obedecer às normas, directrizes e fins estabelecidos no seu plano anual. Para alcançar os seus objectivos, são necessárias políticas públicas consistentes e, neste sentido, propiciou-se a aplicação regular dos recursos previstos no Programa e também a constituição de uma rede de parcerias que conciliasse a utilização de financiamentos por meio dos normativos de incentivo fiscal e orçamentos próprios dos órgãos e das entidades envolvidos.

Se, por um lado, a Lei Sarney "apenas exigia que os produtores culturais e as empresas que quisessem investir em cultura se cadastrassem no MC, e a negociação do apoio aos projectos culturais era feita directamente no mercado", por outro, a Lei Rouanet considerava que "o dinheiro que o empresário investe em cultura é imposto que ele vai deixar de recolher aos cofres públicos e, por isso, os projectos devem ser previamente apresentados pelos seus proponentes como artistas, produtores culturais, instituições ou mesmo empresas, para análise pelo MC", MOISÉS, José Álvaro, «Democracia e financiamento da cultura no Brasil», in: MOISÉS, José Álvaro e BOTELHO, Isaura, *Modelos de financiamento da cultura. Os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*, Funarte, Rio de Janeiro, 1997, p. 18.

<sup>(592)</sup> Com a sua criação preconizou-se uma mudança no domínio museológico. Após debate com a comunidade museológica, o MC lançou as bases da política do governo federal com a apresentação das "Bases para a Política Nacional de Museus – Memória e Cidadania", cujo objectivo visava "promover a valorização, a preservação e a fruição do património cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização

acento no princípio da democratização cultural e acesso aos bens culturais, nasce o modelo institucional designado por Sistema Brasileiro de Museus (<sup>593</sup>). Tendo como suporte o texto constitucional, demonstraram-se as directrizes para a implementação das políticas públicas de cultura, segundo as quais o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais. A Política Nacional de Museus e o percurso legal subsequente foi uma resposta do Estado à sociedade na implementação de políticas sobre o domínio museológico.

A experiência brasileira da estrutura em redes de museus data dos fins do século XX (<sup>594</sup>) mas as bases do SBM constituíram condição fundamental para o desenvolvimento

---

constitutivas da diversidade sócio, étnico e cultural do país”. TOLENTINO, Átila Bezerra, «Políticas Públicas para Museus: o suporte legal no ordenamento jurídico brasileiro», *in*: Revista CPC, n.º 4, São Paulo, Maio-Outubro de 2007, p. 79.

A Política Nacional de Museus abrangeu todos os museus brasileiros, independentemente da sua vinculação institucional, pública ou privada, a articulação entre os entes da federação e da sociedade civil, bem como a preocupação da consolidação de políticas públicas não só para os bens culturais nacionais, mas também estaduais e municipais, com a apresentação de princípios programáticos com objectivos específicos, previstos para serem implementadas em quatro anos. Procurou-se alcançar uma configuração e gestão do campo museológico, a aquisição e gestão de acervos museológicos, a formação e capacidade de recursos humanos, a informatização de museus, a modernização de infra-estruturas museológicas e o financiamento e fomento dos museus.

(<sup>593</sup>) Constante do Decreto n.º 5.264, de 5 de Novembro de 2004.

A nível nacional, a institucionalização de um sistema de museus veio cumprir uma antiga demanda do sector museológico expressa no documento base da PNM, pois uma das premissas dessa Política é a constituição de uma ampla e diversificada rede de parceiros que contribuam para a valorização, preservação e gestão do património cultural brasileiro, de modo a torná-lo cada vez mais representativo da diversidade cultural.

De acordo com o diploma citado, o SBM vincula-se ao Ministério da Cultura, a quem cabe a coordenação do sistema e tem a finalidade de promover a interação entre os museus brasileiros, o registo e disseminação dos conhecimentos do campo museológico, a gestão integrada e o desenvolvimento das instituições, acervos e processos museológicos e o desenvolvimento de acções de capacidade, documentação, pesquisa, conservação e difusão entre as unidades museológicas que integram o Sistema.

Integram o SBM as instituições museológicas vinculadas ao MC e, dele podem fazer parte, mediante formalização, as demais instituições museológicas, museus comunitários, ecomuseus, escolas e universidades que mantenham cursos sobre museologia, e outras entidades organizadas vinculadas ao sector museológico.

(<sup>594</sup>) Dos exemplos de redes brasileiras, cita-se o Sistema Integrado de Museus do Pará, instituído pelo Decreto n.º 3473, de 26 de Maio de 1999, dirigido pelo Conselho Consultivo de Museologia, integrando somente museus no âmbito da Secretaria Estadual de Cultura. TOLENTINO, Átila Bezerra, «Sistema Brasileiro de Museus e outros sistemas: uma análise comparativa», *in*: Revista Musas, n.º 2, São Paulo, 2006, p. 8.

Também ligada à Secretaria Estadual de Cultura, criou-se, pelo Decreto n.º 33.791, de 21 de Janeiro de 1991, a Rede Estadual de Museus do Rio Grande do Sul. Constituiu-se como um sistema que visava partilhar recursos e despesas entre os museus da rede, investindo em acções de formação e divulgando padrões e procedimentos técnicos. Com um sistema mais participativo, dividido por regiões que interagem entre si, desenvolve actividades museológicas que podem beneficiar a política de museus do Estado, assim,

do sistema de redes articuladas. O SBM organiza os museus sejam municipais, federais, estaduais, de âmbito público ou privado, desde que sejam considerados de interesse público. Através de uma actuação administrativa que estimula a criação e a implantação articulada de redes, tem como principais finalidades, entre outras, estabelecer directrizes para o fomento e gestão de políticas públicas para o património museológico, elaborar o cadastro dos museus brasileiros e desenvolver mecanismos de protecção, como a punição contra o tráfico ilícito de bens culturais.

O sistema de redes, de adesão voluntária, caracteriza-se por uma estrutura nos âmbitos federal (<sup>595</sup>), estadual (<sup>596</sup>) e municipal, diversificada nos seus recursos, mas com o objectivo comum de gerir os bens culturais para que a sua preservação possa valorizar a diversidade étnica brasileira.

A ideia de uma gestão democrática e participativa, está subjacente à Política Nacional de Museus, através da qual os museus podem cumprir a sua missão de investigar, documentar, interpretar e expor os bens culturais, para uma construção identitária. No entanto, para renovar as instituições museológicas, não foi suficiente a intenção de salvaguarda dos bens através da democratização do seu acesso, por isso, tornou-se necessária a constituição de uma rede de parcerias, enquanto agentes da política museológica.

A historicidade contemporânea mostra que, nos mais diversos contextos, foi fortalecida uma cooperação entre os museus, estabeleceram-se princípios legais sobre as quais os

---

como o seu cadastro, acções de formação e apresentações que estimulam a consciência da importância dos museus em cada região, bem como os programas de apoio financeiro aos museus que integram o sistema.

(<sup>595</sup>) No âmbito federal, o Caderno de Directrizes dos Museus Brasileiros do IPHAN, datado de 2006, recomendou um sistema que propunha, através de uma política pública, o desenvolvimento de padrões de gestão que estimulassem redes e sistemas de museus, visando a valorização e democratização do acesso aos bens culturais, aos programas educativos e de formação de recursos humanos.

(<sup>596</sup>) A partir duma análise dos Museus de Arte de São Paulo, demonstra-se a importância do seu fortalecimento através da criação de redes. Apresenta uma dinâmica cultural bastante significativa, contando com 118 museus, constantes do Cadastro Nacional de Museus.

O Sistema de Museus do Estado de São Paulo criado em 1980, apresentou no seu trajecto propostas de reformulação da política pública na área museológica, tendo como directrizes a informação, a formação, o apoio técnico e a certificação, com assento nos museus do interior.

No início do século XX, o enriquecimento da cidade de São Paulo permitiu que esta concentrasse a vida cultural e artística do país. Iniciaram-se as colecções de obras de arte pelos coleccionadores de arte moderna, tanto da arte produzida no Brasil como na Europa, incentivada, neste caso, pelos baixos preços do pós-guerra. Surgiram os grandes coleccionadores de obras nacionais e europeias, cujas colecções particulares deram origem aos acervos museológicos, como o Museu de Arte Contemporânea da Universidade de São Paulo. *Vide*, <http://www.museus.gov.br>

museus se estruturaram, configuraram-se redes de museus, determinou-se o plano de certificação e o instrumento de credenciação, acentuou-se a consciência para a importância da gestão eficiente dos bens culturais e o acesso a diversos públicos, dando cumprimento a um dos propósitos da democratização cultural.

III — Nos últimos anos, a evolução das políticas públicas do sector museológico no Estado Português têm sido acompanhadas pelo OAC através do recenseamento e caracterização das instituições museológicas existentes. Em 2000, o extinto IPM em parceria com o OAC levou a cabo o "Inquérito aos Museus em Portugal" <sup>(597)</sup> para a compreensão pormenorizada da realidade museológica, com a avaliação das instituições museológicas a partir de parâmetros baseados em conceitos museológicos contemporâneos.

No que concerne às políticas públicas para o sector, estas adquiriram maior vigor a partir dos resultados do Inquérito <sup>(598)</sup>, no qual se concluiu pela juventude da maior parte dos museus portugueses, pela distribuição geográfica desequilibrada que acompanha as assimetrias demográficas, económicas e culturais do país, pela existência de um certo número de unidades auto-designadas museus, pela diversidade de colecções, pela inexistência de um programa de actividades orientadas para diversos públicos, pela diversidade de tutelas e, por último, pela complexa debilidade do tecido museológico nacional quando aferido de acordo com os parâmetros internacionais tidos como inerentes à condição de museu.

Embora, o tecido museológico, no seu todo, demonstrasse algum dinamismo e, de certo modo, algum reconhecimento social, existiam dificuldades diversas, o que veio dar origem a importantes alterações no universo museológico. Revelou-se necessária a qualificação dos museus e a criação de um modelo de gestão para que tivessem uma nova imagem e novas práticas de funcionamento.

---

<sup>(597)</sup> IPM / OAC, «Inquérito aos Museus em Portugal», MC / IPM, Lisboa, 2000, p. 11 e segs.

<sup>(598)</sup> Do universo de 530 respostas consideradas para análise, só 152 unidades preencheram o grupo de critérios relacionados com as variáveis de análise recomendadas, quer a nível nacional quer internacional, para a concepção de museu. Cfr. SILVA, Raquel Henriques da, «Apresentação» in: *Inquérito aos Museus em Portugal*, IPM / OAC, Ministério da Cultura, Lisboa, 2000, p. 12 e segs.

É neste contexto que, em 2000, é criada a Estrutura de Projecto Rede Portuguesa de Museus <sup>(599)</sup> <sup>(600)</sup>, na dependência do IPM, por um período de três anos <sup>(601)</sup> e definida como "um sistema de mediação e de articulação entre entidades de índole museológica, tendo por objectivo a promoção da comunicação e da cooperação com vista à qualificação da realidade museológica portuguesa" <sup>(602)</sup>.

As suas competências abrangiam o estudo e proposta de um modelo para a RPM, na sua fase inicial, a elaboração dos programas de apoio a museus, o estabelecimento de formas de cooperação, o acompanhamento e prestação de apoio técnico a projectos, a emissão de pareceres sobre a integração de museus na RPM e a organização de acções de formação. Deste modo, a estrutura das linhas de acção da RPM articulava as vertentes de "rede de informação" e de "rede física" <sup>(603)</sup>, com um papel difusor de informação e de estímulo à comunicação, assim como de incentivo à programação, à articulação e à qualificação de equipamentos. Incluía eixos correspondentes aos programas de informação, formação e qualificação <sup>(604)</sup>, fazendo parte deste último, o apoio técnico e financeiro a museus não dependentes da Administração Central integrados ou em processo de adesão à RPM, através dos Programas de Apoio à Qualificação de Museus <sup>(605)</sup> e de Apoio Técnico aos Museus.

Contudo, verificou-se que as medidas preconizadas pela RPM, necessárias e teoricamente bem intencionadas, revelaram-se, em certa medida, incoerentes, devido aos problemas que afectavam a qualidade da actividade museológica, designadamente o vazio normativo e estratégico, a carência nas instituições museológicas de pessoal com formação adequada, situação agravada pela crescente limitação ou insustentabilidade de recursos humanos. E no plano financeiro era visível a escassez de verbas atribuídas aos

---

<sup>(599)</sup> Por Despacho Conjunto n.º 616/2000, de 17 de Maio.

<sup>(600)</sup> Adoptou a definição de museu prescrita pelo ICOM.

<sup>(601)</sup> Acrescenta-se que as adesões voluntárias, por parte dos museus à RPM foram suspensas em Maio de 2003, num momento em que se esperava a aprovação da LQMP. Foram retomadas em 2007, ano da integração da RPM no extinto IMC, já de acordo com os novos trâmites decorrentes da institucionalização da RPM e da criação do sistema de credenciação.

<sup>(602)</sup> Definição dada pelo Despacho n.º 616/2000.

<sup>(603)</sup> CAMACHO, Clara Frayão, MONTEIRO, Joana Sousa e FREIRE-PIGNATELLI, Cláudia, «Rede Portuguesa de Museus: Linhas Programáticas», MC / IPM, Lisboa, 2001.

<sup>(604)</sup> Posteriormente, foi acrescentado o eixo da credenciação.

<sup>(605)</sup> Já na vigência da LQMP, criou-se o Pro-Museus, em substituição do PAQM, um programa de apoio financeiro aos museus não tutelados pela Administração Central do Estado, com apoios designadamente nas áreas do inventário, reservas, conservação e segurança.

museus sob alçada do IPM e as consequentes limitações orçamentais para despesas correntes e de investimento.

Ainda no âmbito das alterações no universo museológico nacional, importa referir que o alargamento do conceito de património cultural se fez sentir, nomeadamente no que concerne à arrumação tipológica dos museus, na medida em que conduziu ao aparecimento de novas questões ligadas às especificidades das colecções e a novos problemas de salvaguarda, surgindo assim outras soluções como as musealizações *in situ*.

Outra das alterações está ligada a uma dinâmica traduzida na criação de redes sectoriais nas quais se procede à partilha de conhecimentos, de redes de tutela dirigidas à optimização do funcionamento e gestão das instituições museológicas e redes locais, designadamente municipais <sup>(606)</sup>. Procurou-se compatibilizar áreas museológicas com a associação entre várias unidades museológicas dada a coincidência do campo temático ou compatibilizar unidades coincidentes em termos de tutela, ou seja, em termos de modelo institucional ou de gestão <sup>(607)</sup>.

Baseada no conhecimento da realidade museológica portuguesa, na experiência desenvolvida pelo IPM de criação da RPM e nas orientações de carácter internacional, a LQMP veio contemplar no seu conteúdo os conceitos, os princípios e o regime que ajudaram a clarificar o panorama museológico.

Com este diploma deu-se a institucionalização da RPM, dando cumprimento à alínea i) do seu artigo 1.º e também se definiu um sistema de credenciação de museus <sup>(608)</sup>.

---

<sup>(606)</sup> Salienta-se que no modelo de gestão em rede, ao contrário do que sucede no modelo polinucleado, cada museu é contabilizado como uma unidade.

A estrutura polinucleada foi uma forma encontrada pelas tutelas, nomeadamente pela administração local, para resolver questões associadas a aspectos temáticos e funcionais, à gestão dos espaços museológicos e à necessidade de preservação dos patrimónios *in situ*.

Em termos de análise quantitativa, o modelo de gestão polinucleado tem implicações na determinação do número de museus existentes no país, uma vez que apenas se considera a sede. SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (coord.) e NEVES, José Soares, «Inquérito aos Museus em Portugal», p. 61 e segs.

Esta alteração no universo museológico português é expressiva tendo-se identificado um aumento dos museus polinucleados. Trata-se ainda de um fenómeno presente em boa parte das regiões. SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos, NEVES, José Soares, SANTOS, Jorge Alves dos e NUNES, Joana Saldanha, «O panorama museológico em Portugal, 2000-2003», IPM / RPM e OAC, Lisboa, 2005.

<sup>(607)</sup> Podem ser tomados como exemplos a Rede de Investigadores em História e Museologia da Infância e da Educação, a Rede Regional de Museus dos Açores, a Rede de Museus do Algarve, a Rede de Museus do Concelho de Estremoz, para além das várias redes que têm vindo a ser constituídas a nível municipal, designadamente Santa Maria da Feira e Óbidos. CORDEIRO, José Manuel Lopes, «A propósito de colecções industriais», *in*: Boletim RPM, n.º 3, 2002, p. 10 e segs.

<sup>(608)</sup> Na sequência da publicação da LQMP, o Despacho Normativo n.º 3/2006, de 25 de Janeiro estabeleceu o sistema de credenciação de museus. Consiste na avaliação e reconhecimento oficial da

Na sua definição, a RPM <sup>(609)</sup> é um sistema organizado e configurado progressivamente, de adesão voluntária <sup>(610)</sup>, que visa a descentralização, a mediação, a qualificação e a cooperação entre museus, conforme dispõe o artigo 102.º da LQMP, tendo por objectivos a valorização e a qualificação da realidade museológica nacional, a cooperação institucional e fomento da articulação e comunicação entre museus, a flexibilidade, a transversalidade, a inclusão e a participação dos museus, a descentralização de recursos, o planeamento e a racionalização dos investimentos públicos em museus, a difusão da informação relativa aos museus, a promoção do rigor e do profissionalismo das práticas museológicas e das técnicas museográficas.

A sua actividade é baseada nos museus nacionais, nos museus credenciados e nos núcleos de apoio a museus de acordo com o princípio da subsidiariedade. E, nos termos do n.º 2 do artigo 105.º, a articulação entre museus da RPM é promovida pelo DMCC <sup>(611)</sup> ou pela DRC competente, conforme as atribuições e competências referidas nas Portarias n.ºs 223/2012 e 227/2012, respectivamente.

Os museus nacionais integrados na RPM contribuem para assegurar a concretização do direito fundamental à cultura e à fruição cultural, gerir sectores fundamentais do património cultural, tendo em conta a manutenção da identidade nacional, fomentar a investigação de carácter disciplinar e temática correspondente à sua área de actuação,

---

qualidade técnica do museu, conforme o artigo 110.º da LQMP e os seus objectivos centram-se na promoção do acesso à cultura e o enriquecimento do património cultural através da introdução de padrões de rigor e de qualidade no exercício das funções museológicas dos museus.

Dando cumprimento ao disposto no artigo 113.º da LQMP, exige-se o cumprimento das funções museológicas, a existência de instalações, condições de sustentabilidade ao nível dos recursos humanos e financeiros, a aprovação do regulamento interno e a garantia do acesso ao público.

A credenciação é um requisito indispensável para o museu beneficiar de programas específicos e para a concessão de outros apoios financeiros pela Administração Central do Estado. Conduz à passagem de documento comprovativo dessa qualidade, à utilização de um logótipo, à divulgação do museu, ao acesso aos demais direitos e o cumprimento dos deveres constantes da LQMP.

Em sede de execução da política museológica instituída, nomeadamente no que se refere à credenciação de museus, a LQMP veio atribuir um papel relevante ao Conselho de Museus, cuja composição, competência e regime de funcionamento está prescrita no DL n.º 228/2005, de 28 de Dezembro.

<sup>(609)</sup> É composta pelos museus existentes no território nacional e credenciados. À data da entrada em vigor da LQMP, os museus dependentes do MC integraram imediatamente a RPM e também os museus que, aquela data, integravam a RPM, dando cumprimento ao n.º 1 do seu artigo 104.º.

<sup>(610)</sup> O processo de adesão à RPM serve os propósitos de avaliação dos princípios e práticas de cada instituição museológica, resultando na sua adesão plena ou em processo de adesão ou, simplesmente, na não integração.

<sup>(611)</sup> Ao DMCC compete coordenar e executar os procedimentos necessários à credenciação e à integração de museus na RPM, assegurar a supervisão dos museus da RPM, promover e coordenar programas de apoio técnico e financeiro a museus, designadamente os que integrem a RPM, acompanhar os projectos apoiados e assegurar o controlo da sua execução técnica.

apoiar tecnicamente os museus da mesma área temática ou áreas funcionais afins, formar recursos humanos especializados.

Por seu turno, os núcleos de apoio a museus <sup>(612)</sup> constituem uma forma de desconcentração da coordenação das actividades dos museus da RPM no âmbito das funções museológicas. No cumprimento das suas funções <sup>(613)</sup> visa, entre outras, apoiar tecnicamente os museus da área disciplinar e temática ou geográfica que com ele estejam relacionados, promover a cooperação e a articulação entre os museus da área disciplinar e temática, nomeadamente de museus municipais, que com ele estejam relacionados, contribuir para a vitalidade e o dinamismo cultural dos locais onde os museus estão instalados, colaborar com o DMCC na apreciação das candidaturas à RPM, na promoção de programas e de actividades e no controlo da respectiva execução.

Com o propósito de melhorar o serviço público que prestam <sup>(614)</sup>, os museus integrados na RPM articulam os respectivos recursos e colaboram entre si através do estabelecimento de contratos, acordos e protocolos de cooperação entre museus ou com entidades públicas ou privadas que visem, designadamente a realização conjunta de programas e projectos de interesse comum, a utilização simultânea de recursos disponíveis, segundo uma perspectiva descentralizada de racionalização e optimização desses recursos, a concessão ou delegação de tarefas destinadas a promover de modo concertado e planificado as respectivas relações.

Com efeito, a criação da RPM e a aprovação da LQMP deram corpo à necessidade sentida pelo Estado de corresponder ao crescente número de museus existentes, assegurando instrumentos, apoio e enquadramento legal a uma realidade, cuja importância cultural, social, educativa e económica é mais sentida.

Reforçou-se a necessidade de recursos humanos qualificados bem como de recursos financeiros adequados à sustentabilidade dos museus, na procura comum de novos graus

---

<sup>(612)</sup> Conforme dispõem os n.ºs 2 a 4 do artigo 107.º da LQMP, instalam-se em museus nacionais e em outros museus da RPM que se destaquem pela qualidade dos serviços prestados em determinadas áreas disciplinares e temáticas. A instalação é feita de forma a promover a qualificação dos museus municipais e constituem-se núcleos de apoio a museus em todas as áreas geográficas de actuação das CCDRs.

<sup>(613)</sup> Elencadas no artigo 108.º da LQMP.

<sup>(614)</sup> A administração e gestão em parcerias pode ser relevante através da interacção com outros museus, da ajuda no sentido das instituições melhorarem os serviços oferecidos a partir da criação de cursos de formação de pessoal, da uniformização e distribuição de visitas para que não se concentrem só em determinados museus, sugerindo um roteiro geral, onde cada instituição tem o seu programa específico, tendo em conta as suas potencialidades.

de exigência, a alcançar como resultado de iniciativas de qualificação dos museus e dos serviços por eles prestados, na definição da política museológica nacional.

Entre os dados positivos, destacam-se os programas de formação de profissionais e de apoio técnico e financeiro aos museus, que compreendem consultorias nas áreas de conservação preventiva, investigação e inventário, arquitectura de museus, educação e programação museológica.

No entanto, o IMC veio acentuar que os museus incluídos no âmbito das suas atribuições <sup>(615)</sup>, eram um dos sectores mais fragilizados do sector público da cultura, com problemas de suborçamento, que determinaram encerramentos parciais por falta de garantias de segurança nos Museus Nacional de Arte Antiga e do Chiado, ou até que verbas provenientes do mecenato fossem desviadas para as despesas de manutenção corrente e também problemas de dimensão e consistência da RPM, meramente de ordem institucional e burocrática, sem atender a realidades e valores materiais, simbólicos e estratégicos muito diversos.

Um primeiro momento de reconsideração da realidade dos museus da esfera exclusivamente pública foi preconizado, em 2010, pelo Plano Estratégico - "Museus para o Século XXI" <sup>(616)</sup> <sup>(617)</sup> ao propor a "transição faseada para tutelas municipais ou afectação às DRCs, de alguns museus sob tutela do IMC <sup>(618)</sup>, seleccionados com base em critérios patrimoniais e museológicos, e assente em contratos-programa e a introdução a título experimental de compromissos de financiamento plurianual no pressuposto de uma relação de gestão contratualizada entre as direcções de museus, a direcção do IMC e o MC". De acordo com o Plano, tornava-se fundamental dotar os principais museus de instrumentos de planeamento estratégico com os respectivos recursos financeiros.

---

<sup>(615)</sup> De destacar, a celebração, em 2010, do protocolo entre o IMC e a ANMP para promover e dinamizar o acesso aos recursos dos museus nacionais e equacionar os modelos de gestão com eventual partilha de responsabilidade entre a administração central e as autarquias locais.

<sup>(616)</sup> Promovido pelo MC e apresentado em 20 de Janeiro de 2010.

<sup>(617)</sup> Com prioridades e eixos programáticos, entre os quais, se destacam o reenquadramento do sistema de gestão e a inovação de modelos para os museus e palácios do IMC, a consolidação e crescimento sustentado da RPM, a prossecução da política de qualificação dos museus, em particular os integrantes da RPM, a prossecução de uma política coerente e integrada de preservação, estudo, documentação e comunicação das colecções de bens materiais móveis e do património imaterial e a redefinição das prioridades e do ritmo de realização das exposições temporárias, em articulação com uma política de valorização das colecções.

<sup>(618)</sup> O que veio, efectivamente, a suceder. *Vide*, ponto 2. do Capítulo I da Parte II.

Nesta senda museológica, a colaboração do campo como um todo, designadamente os museus, universidades, estruturas associativas culturais, é fundamental para alcançar objectivos comuns de forma mais efectiva e criativa não só pela via da comunicação mas também pela actualização dos parâmetros de qualidade e dos graus de exigência relativamente à realização das funções culturais e sociais dos museus, aqui entendidos como contribuições para o desenvolvimento local, regional e nacional.

## CAPÍTULO II

### CONSTRUÇÃO TEÓRICA DE UM MODELO COMUNICACIONAL INSTITUCIONAL E A RACIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS

I — Realizado o esclarecimento conceptual, o enquadramento e propósitos da tutela jurídico-administrativa do património cultural e, em especial, dos museus, referem-se algumas aproximações teóricas que incidem sobre o modelo institucional e a racionalização dos procedimentos em sede museológica.

Como vimos, a cultura é compreendida como factor decisivo para o desenvolvimento integral, com respeito pela valorização da diversidade cultural. A sua articulação com o poder, desenvolvimento e economia, bem como o estabelecimento de relações de interdependência a nível supranacional entre Estados e organizações, são alguns dos factores que contribuíram para a prioridade das reflexões sobre a cultura nas sociedades contemporâneas.

No seu longo percurso, a cultura deixou de ser entendida num sentido elitista e hoje constitui um instrumento de intercâmbio, de aprendizagem e conhecimento, prevalecendo a ideia de que é um valor colectivo, partilhado e susceptível de criar benefícios sociais para um conjunto diversificado de cidadãos, cabendo ao Estado gerir e tutelar o respectivo modelo de política cultural e assegurar a igualdade no acesso e a participação de todos os cidadãos. A responsabilidade pela salvaguarda desse valor colectivo é partilhada pela comunidade, designadamente na salvaguarda do património cultural, na medida em que a *memória não tem um preço mas tem um custo. Sendo certo que a geração presente tem um dever de preservação da memória para com a geração futura, cumpre assegurar a racionalidade de observância desse dever, sob pena de o tornar mera declaração de boas intenções, ainda que de nível constitucional* <sup>(619)</sup>. Nesta óptica,

---

<sup>(619)</sup> GOMES, Carla Amado, «O preço da memória: a sustentabilidade do património cultural edificado», p. 21.

a cultura apresenta-se como um valor gerador de importantes benefícios que se afastam das regras de funcionamento do mercado (<sup>620</sup>), na medida em que a utilidade de que se reveste para um cidadão não diminui o benefício retirado pelos outros.

Por outro lado, a cultura encerra não só um valor social mas também um valor económico, na medida em que funciona como um elemento que pode viabilizar o desenvolvimento, outras actividades económicas, a criação de emprego e a promoção do turismo cultural.

Com o propósito de estabelecer uma relação entre os cidadãos e a cultura, as políticas culturais comportam um conjunto de estratégias que são definidas e implementadas pelos Estados (<sup>621</sup>).

A política cultural revela importantes traços das condições ideológicas, sociais e económicas em que é produzida e fornece informações sobre os aspectos que, em cada período, são mais valorizados pelos diversos grupos sociais. Pode, pois ser entendida como um conjunto estruturado de intervenções das entidades públicas na realidade cultural, de forma a satisfazer as necessidades culturais dos cidadãos, mediante a utilização dos recursos disponíveis numa sociedade, num dado momento histórico.

Actualmente, a maior complexidade e diversidade de instrumentos e mecanismos de implementação das políticas culturais, aliadas às crescentes exigências no sentido da

---

(<sup>620</sup>) HENRIQUES, Eduardo Brito, «Novos desafios e orientações das políticas culturais: tendências das democracias desenvolvidas e especificidades do caso português», *in*: Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia, XXXVII (73), 2002, p. 61 e segs.

(<sup>621</sup>) Sobre a relação entre a cultura e o exercício da actividade estatal, *vide* BENNET, Tony, «Putting Policy into Cultural Studies», *in*: GROSSBERG, Lawrence *et alii* (eds.), *Cultural Studies*, Routledge, London, 1992, p. 23 e segs. e *Culture. A Reformer's Science*, com suporte nas contribuições de MICHEL FOULCAUT em «Governmentality», *Ideology and Consciousness*, 6, 1979, p. 5 e segs., no que se refere à governação, entendida como um conjunto de práticas, instituições que permitem inculcar nas populações determinados valores, competências, hábitos e modos de conduta. De acordo com esta abordagem, a cultura seria integrante das tecnologias de poder que caracterizam as sociedades modernas e que permitem moldar a vida social e as acções dos indivíduos, produzindo configurações específicas de poder e conhecimento, que exercem um efeito regulador das comunidades a que se dirigem. O que foi partilhado por ADORNO e HORKHEIMER ao sustentarem que os produtos culturais que aparentemente se apresentam como democráticos, individualistas e diversificados, e que correspondem às denominadas indústrias culturais são, na verdade, massificados e standardizados. ADORNO, Theodor e HORKHEIMER, Max, *Dialectic of Enlightenment*, Verso, London, 1979, p. 32. Por isso, a democratização potenciada pela cultura não passa de uma ideia enganadora à qual os cidadãos não podem fugir e que acaba por estruturar o pensamento, conduzir ao conformismo e produzir reacções, que podem ser controladas pelos grupos detentores do poder. No entanto, o que temos aqui é uma visão determinista e monolítica da cultura, desadequada às características de fragmentariedade, heterogeneidade, e diversidade das sociedades contemporâneas. HALL, Stuart, «Introduction», *in*: HALL, Stuart (ed.), *Representation. Cultural representations and signifying practices*, Sage and Open University, London, 1997, p. 1 e segs.

articulação de interesses das comunidades <sup>(622)</sup> que coexistem nas sociedades contemporâneas, evidenciam as mudanças operadas neste domínio de actuação pública. Além dos seus objectivos clássicos, as políticas culturais têm incorporado outros relacionados com a integração e coesão social, a promoção e a expressão artística, com o respeito pela criatividade e diversidade cultural. O potencial simbólico da cultura ao fomentar o sentimento de identidade e pertença a um colectivo, promove diferentes níveis de coesão social <sup>(623)</sup>, contribuindo para a sustentabilidade dos valores políticos e culturais sobre os quais assenta o Estado democrático. Neste sentido, a formação, a educação e o desenvolvimento da pessoa humana configuram-se como pilares fundamentais para garantir o desenvolvimento integral das sociedades e continuam a influenciar as políticas culturais dos Estados na contemporaneidade.

Há possibilidades que as estratégias podem oferecer não só no sentido do fomento ao acesso público mas também da participação dos cidadãos nos mecanismos de decisão e da sua intervenção na concretização das responsabilidades sociais dos Estados, designadamente pelo seu envolvimento nos processos de produção e promoção cultural.

Para além disso, são implementadas medidas de outra natureza que visam reforçar a política cultural externa e as relações culturais internacionais, pela via da cooperação institucional, da participação em programas e projectos internacionais e comunitários <sup>(624)</sup>.

---

<sup>(622)</sup> As crescentes preocupações com as questões de igualdade e de integração de minorias étnicas constituem um exemplo do alargamento do âmbito de actuação das políticas culturais.

<sup>(623)</sup> GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, Nova Iorque, 1973, p. 15.

<sup>(624)</sup> Hoje, há uma participação activa dos Estados nos organismos internacionais, que se concretiza aos mais diversos níveis e iniciativas que se prendem com o desenvolvimento de conceitos e a produção de instrumentos normativos que também comportam uma vertente prática relacionada com a assistência técnica e a implementação de projectos e programas específicos.

No que concerne especificamente à União Europeia, a definição de uma política comunitária foi historicamente tardia, uma vez que foi necessário esperar pelo Tratado de Maastricht, em 1992, para que se tornasse objecto de intervenção comunitária, pois o Tratado de Roma, de 1957, não continha qualquer referência à política cultural europeia, contemplando apenas uma alusão, no preâmbulo, ao seu papel enquanto “elemento unificador dos povos” e “motor de desenvolvimento sócio-económico”.

Hoje, a cultura configura-se como uma dimensão fundamental para a implementação de um modelo de desenvolvimento sustentável no espaço europeu. A importância da cultura na esfera de competências da UE tornou-se particularmente visível a partir de 2000, quando as acções deixaram de ser apoiadas no quadro dos fundos estruturais e passaram a ser objecto de programas específicos para os diversos domínios culturais, como sucedeu com os programas Rafael, Ariane e Caleidoscópio. No entanto, as acções desenvolvidas pelos vários programas eram dispersas e com um financiamento insuficiente para os objectivos a alcançar. Por isso, no domínio da cultura, a política comunitária foi objecto de revisão que resultou no primeiro Programa-Quadro “Cultura 2000”, durante o período de 2000 a 2006, que agrupava os

A implementação da política cultural do Estado é, ainda, complementada por outros domínios de intervenção que se processam fora do âmbito do órgão da tutela, como os domínios do turismo, do emprego, do ambiente e das tecnologias que constituem um dos exemplos mais evidentes de articulação e transversalidade da cultura.

Partindo da existência de uma necessidade colectiva, a intervenção pública no domínio cultural pressupõe não só a construção de um discurso que legitime essa intervenção, baseado na referência às suas vantagens e oportunidades, de modo a justificar as opções tomadas mas também a conexão entre o Estado e as instituições que administram os conteúdos dos produtos culturais, designadamente as instituições museológicas. No entanto, aquele discurso pode variar, na medida em que a realidade cultural não é estática mas uma relação de forças em movimento.

Hoje, a configuração de uma cultura de massas e as significativas mudanças no domínio das actividades culturais e de fruição causadas pela aceleração das tecnologias, implicam que se compreenda o lugar do museu. Como instituição continua a ser importante para a reflexão sobre a transformação cultural, a memória e identidade a partir do património cultural, com suporte na museologia enquanto conjunto de pressupostos teóricos e metodológicos. Promove o uso criativo e a apropriação crítica do património museológico e é susceptível de gerar rentabilidade social em ordem às expectativas de ordem designadamente educativa, criativa, artística, científica. Na sua dimensão social, integra-se em práticas sociais estratégicas para o desenvolvimento, cooperação e diálogo intercultural entre os povos <sup>(625)</sup>.

Inserida no plano mais amplo da política cultural do Estado português, a concretização da política museológica, assente na ideologia democrática, é fundamental para se cumprir

---

anteriores programas num único quadro de referência. E com a mesma lógica, criou-se o Programa-Quadro, para o período compreendido entre 2007 e 2013.

As possibilidades oferecidas pelos financiamentos disponibilizados através dos fundos estruturais e regionais, e pela posterior criação de programas sectoriais e programas-quadro para a cultura, permitiram que o Estado português tivesse investido na qualificação e diversificação do sector cultural.

<sup>(625)</sup> O intercâmbio cultural é reconhecido pela LQMP que, na alínea i), do n.º 1 do artigo 2.º, prevê a cooperação internacional através do reconhecimento do dever de colaboração, especialmente com museus dos PALOP, e do incentivo à cooperação com organismos internacionais com intervenção na área museológica. Aqui revela-se importante a informação assente na recolha e divulgação sistemática de dados sobre os museus e o património cultural, com o fim de permitir uma difusão alargada e o intercâmbio de conhecimentos a nível internacional, conforme prescreve a alínea f), do n.º 1 do artigo 2.º.

o direito constitucionalmente consagrado de que o Estado garantirá o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura.

O simples estatuto jurídico do museu ou o facto de ele manter as portas abertas ao público, são insuficientes, pois como decorre dos princípios propugnados pelo ICOM, é necessário que esteja voltado para o interesse da comunidade, para a inclusão e cidadania activa. Neste sentido, os museus constituem instituições indispensáveis para a concretização do direito fundamental à fruição e criação cultural, para o desenvolvimento integral e valorização da pessoa, estimulando o empenhamento dos cidadãos na sua salvaguarda, enriquecimento e divulgação, o que é corroborado pelas alíneas a) e b) do artigo 2.º da LQMP, que conformam os princípios do primado da pessoa e da promoção da cidadania responsável.

No entanto, persistem algumas insuficiências no domínio museológico que o Estado poderá corrigir, submetido que está a um modelo de política cultural <sup>(626)</sup> cuja implementação visa alcançar propósitos gerais de descentralização, democratização e desenvolvimento cultural, igualdade de acesso e formação de públicos, participação da sociedade e do sector privado.

A política museológica tem um determinado tempo de validade nos espaços geográficos a que se dirige, por isso, será susceptível de alteração ou correcção, sempre que se revelem necessários certos ajustes para a prossecução dos objectivos a que se propõe, quer temporal quer espacialmente.

II — Quer a política museológica quer as instituições museológicas expandem-se por diversos espaços geográficos, por isso, para a construção de um modelo institucional, procura-se, antes de mais, situar o Estado português no contexto geográfico e cultural da zona a que pertence. Pela observação da sua complexa realidade, não se pode deixar de ver o cunho da história marcado em todas as formas da actividade humana e também na própria fisionomia dos lugares, moldada pelo homem.

---

<sup>(626)</sup> A produção legislativa em sede museológica, os incentivos à criação artística, o quantitativo do financiamento público, os investimentos efectuados para a construção de equipamentos e projectos culturais, como por exemplo o Museu do Vale do Côa ou a Casa da Música, bem como algumas dificuldades de articulação entre os diferentes domínios e níveis de actuação, são alguns dos indicadores das políticas culturais adoptadas pelo Estado português nas últimas décadas.

Os aspectos mais característicos do território português, a sua diversidade regional e a complexa vida da população realçam-se através do entrelaçamento das influências e dos contextos mediterrânicos e atlânticos que se esboçam nesse território <sup>(627)</sup>. É a combinação destas influências, com uma rica variedade de aspecto e contrastes, que permite estabelecer e caracterizar as divisões fundamentais e regiões geográficas do espaço português. Há, assim, uma identidade territorial, pois cada região, enquanto realidade cultural, antropológica, social e económica, tem a sua personalidade e a sua identidade. Muitas vezes, a história do património cultural é a história do lugar, com os bens que reflectem a identidade de uma comunidade.

A utilização do espaço e a dinâmica das relações sociais não se realizam num território sem história, mas sob o efeito do poder, de contingências e heranças culturais, por isso, pensar a política museológica implica compreender um quadro cultural de experiências sociais.

O impacto do modelo centralizador do Estado português sobre a organização do território foi marcado por uma concentração espacial do sector da cultura. No entanto, o afastamento do paradigma europeu de uma cultura colocada fundamentalmente sob a alçada do Estado, traduziu-se na construção de um modelo de desenvolvimento que resultou num reordenamento territorial com maior equilíbrio espacial e conduziu à democratização das estruturas de poder e, conseqüentemente à descentralização administrativa e a diversos modelos de organização territorial dos serviços desconcentrados da Administração Pública, com acento no princípio da subsidiariedade. As atribuições e competências passaram a ser exercidas pelos organismos administrativos mais bem colocados para as prosseguir, com uma resposta mais eficaz e com maior proximidade dos cidadãos.

Contudo, permanece uma distribuição geográfica desequilibrada que tem acompanhado as assimetrias demográficas, económicas e culturais e um desequilíbrio na distribuição de aquisições e necessidades. Associa-se, ainda, uma diminuição da relevância do elemento

---

<sup>(627)</sup> RIBEIRO, Orlando, *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico. Esboço de relações geográficas*, 4.ª edição revista e ampliada, Coleção «Nova Universidade», Livraria Sá da Costa Editora, Lisboa, 1986, p. 15. LAUTENSACH apontou a característica atlântica como aquela que, com mais vigor, determina a *personalidade geográfica* do Estado português. *Apud* RIBEIRO, Orlando, *ob. cit.*, p. 16.

territorial no modelo de estruturação das políticas públicas, relativamente à forma como eram colocadas anteriormente, ou mesmo aquando da estruturação das CCDRs na década de oitenta do século passado.

No contexto geral, a realidade museológica nacional foi marcada, historicamente, por uma certa instabilidade institucional. Embora, as atribuições e competências do IPM fossem dirigidas especificamente para a concretização da política museológica e o IMC tivesse a sua actividade concentrada no sector museológico e na conservação e restauro, hoje, como consequência do PRMAC, justificado pela maior racionalização organizacional e pela contenção de despesas públicas, essas atribuições e competências estão sob alçada da Administração directa do Estado, mais concretamente, do DMCC e, em certas situações, das DRCs, com uma multiplicidade de atribuições e competências que, certamente, será difícil cumprirem tudo que lhes é proposto, principalmente numa área tão complexa como é o sector museológico.

Para além disso, muitas das questões levantadas pela realidade museológica não encontram respostas suficientes à escala municipal, embora, a alínea h) do n.º 1 do artigo 2.º da LQMP, releve o princípio da descentralização como um dos pilares da política museológica, através da valorização dos museus municipais e do respectivo papel no acesso à cultura, aumentando e diversificando a frequência e a participação dos públicos e promovendo a correcção de assimetrias neste domínio. Perante esta insuficiência, mostra-se a necessidade de uma proximidade de decisão através de outras instituições para o cumprimento de certas atribuições e competências, para as quais a administração central não tem, muitas vezes, capacidade para responder devido às suas múltiplas incumbências e objectivos.

É certo que, ao longo do tempo, alcançaram-se alguns objectivos da política museológica de forma consistente e sustentável, no entanto, em certas situações ainda se verifica alguma inoperatividade em virtude de algumas estratégias que se mostram pouco eficazes, de um uso ineficiente dos recursos e objectivos pouco articulados com a comunidade, pelo que será necessário dar cumprimento à utilização integrada de recursos nacionais, regionais e locais, de forma a corresponder e abranger a diversidade administrativa, geográfica e temática da realidade museológica portuguesa, com suporte no princípio da transversalidade, constante da alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º da LQMP.

Este quadro permite-nos trazer a palco uma construção teórica para a sustentabilidade jurídica, com um modelo institucional que comporte uma organização e estrutura museológicas e a racionalização dos respectivos procedimentos, relevando o facto dos museus constituírem um dos veículos para o desenvolvimento económico regional e local <sup>(628)</sup>. Produz-se um fenómeno de desconcentração administrativa da actuação estatal, propondo a criação e configuração de regiões museológicas, com atribuições e competências, com um enquadramento legal e perspectivas, com planos de desenvolvimento e de coesão entre si, que permitam uma melhor coordenação e concretização da política museológica. Deste modo, torna-se importante adoptar instituições admissíveis e fundadas, primariamente, em requisitos de razoabilidade apropriados através da afirmação dos museus como instâncias culturais, de mediação e desenvolvimento social, sublinhando o seu apoio em directrizes que implementam a política museológica e na criação de mecanismos de cooperação e desenvolvimento de acções conjuntas.

Por razões históricas e critérios de coesão e equidade, cada espaço geográfico tem a sua própria dinamicidade e possui características peculiares que lhe dão relevância e significado, mas nem sempre as circunscrições administrativas coincidem com as divisões geográficas. Num primeiro momento, e sem que se recorra a um livre arbítrio na geometria territorial, desenha-se a delimitação das regiões museológicas com base nos limites actuais da circunscrição territorial correspondente ao nível II da NUTS <sup>(629)</sup>. Partindo deste nível que comporta regiões com nexos territorial e coerência administrativa, é possível uma convergência quanto ao mapa das regiões museológicas, que constituirá a referência para a implementação do modelo, órgãos, atribuições e competências.

A proposição de regiões museológicas, com suporte e integração nas idiossincrasias de cada espaço, pode impulsionar uma dinâmica de desenvolvimento territorial, com uma

---

<sup>(628)</sup> Sobre a relação entre o património cultural e o desenvolvimento económico, *vide* NETZER, Dick, «Patrimonio Culturale e Sviluppo Economico Regionale e Locale», *in: Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 49 e segs; GREFFE, Xavier, «Il Patrimonio come Opportunità Economica», *in: Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 34 e segs.; MOORE, Kevin, *La gestión del museo*, Artes Gráficas Noega, Madrid, 1998; BALLART HERNÁNDEZ, Joseph e TRESSERAS, Jordi Juan i, *Gestión del Patrimonio Cultural*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2004 e LÓPEZ MEJÍAS, Jesús, *Estructuras y principios de gestión del patrimonio cultural municipal*, Ediciones Trea, Gijón, 2008.

<sup>(629)</sup> Constante do DL n.º 68/2008, de 14 de Abril e alterado pelo DL n.º 85/2009, de 3 de Abril.

política museológica mais eficaz e consentânea, pressupondo uma administração que permita, em princípio, uma melhor gestão dos recursos humanos e financeiros. Para o cumprimento destes propósitos, procura-se nas regiões museológicas, baseadas no princípio de um sistema integrado, as atribuições e competências para os elementos de cada estrutura. Estas estruturas devem ser interactivas entre si e com o desenvolvimento social e económico do meio em que actuam, podendo constituir uma das medidas para minorar as assimetrias existentes no Estado português, na medida em que existem territórios que são susceptíveis de serem trabalhados mais facilmente a este nível circunscricional. Interferir a essa escala poderá fortalecer também as esferas públicas locais.

Os museus encontrados em diferentes regiões e contextos geram uma considerável heterogeneidade, por isso, é necessário adoptar estratégias específicas no sentido de conciliar o valor cultural da região e o benefício que ele pode trazer à comunidade. Poderão articular a sua acção, com o objectivo de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, juntando-se a outros factores que têm alterado, ainda que lentamente, o cenário territorial em favor do interior.

Tendo em conta a delimitação geográfica e a configuração preconizada para as unidades administrativas competentes no campo museológico, é necessário um tecido socioinstitucional e o recurso a novos meios de cooperação e práticas entre os diferentes agentes culturais, entre o sector público e o sector privado o que pode constituir, simultaneamente, uma oportunidade e uma dificuldade.

Em conexão com a coesão económica e social, revela-se necessário que as políticas e os projectos de intervenção para a dinamização na área museológica, atendam à caracterização dos territórios onde pretendem actuar, na medida em que os valores culturais de identidade da região, conformam um activo importante para o desenvolvimento. No entanto se, por um lado, um modelo assente em estratégias que acolhem elementos de identidade cultural, pode contribuir para o aumento da coesão social nesses territórios, por outro lado, esse processo pode sofrer várias contradições com a revalorização de espaços menores no contexto de um quadro institucional demandado pela padronização e globalidade.

A interacção entre regiões museológicas sob a orientação da política pública museológica será um mecanismo que pode introduzir uma perspectiva de crescimento para as regiões interiores ou periféricas, expandindo ou não os efeitos culturais, sociais e económicos desses espaços. Neste sentido, é relevante conhecer essa dinâmica institucional na gestão dos processos museológicos pensados para as regiões com fluxos culturais e o modo como atinge suas instituições e sujeitos, bem como a forma como estes participam desse processo.

Como benefício para toda a sociedade, a capacidade de gerar cultura e a actividade de valorização e promoção cultural e dos bens culturais, constituem objectivos indispensáveis não só da acção dos poderes públicos, mas também da própria sociedade. Neste discurso, é necessário criar as condições para que as regiões museológicas possam constituir uma oportunidade para que haja massa crítica. Podem criar novos espaços de sociabilidade, requerer novos comportamentos dos sujeitos implicados na dinamização cultural, gerar mecanismos de participação mais dinâmicos e conduzir ao desenvolvimento de comunidades mais activas e coesas. Permite-se a participação social e acesso aos bens culturais enquanto pilares da democratização cultural e será possível a afirmação de uma cidadania activa, entendendo que o maior envolvimento da comunidade se assume num contexto de participação cívica na tomada de decisões públicas e no desenvolvimento de um conjunto de acções no domínio cultural.

Teoricamente, o desenvolvimento do campo institucional museológico para a intensificação e ampliação cultural e a mutação e dinâmica da organização como região museológica podia ser um bom activo para o investimento e competitividade, dinamizando-a, chamando, ao mesmo tempo, diferentes sujeitos no sentido de dar maior abertura às solicitações do desenvolvimento. A dinamização museológica pode atrair novos investimentos, transformando o território em campo de encontro de novos sujeitos sociais e agentes económicos, que gravitam em torno do domínio cultural. A região museológica, assente numa política de proximidade e de fomento de uma dinâmica empreendedora de desenvolvimento, pode reunir factores positivos para a competitividade, o que exige a cooperação do Estado e das comunidades, de modo que novas institucionalidades reguladoras passem a ser requeridas enquanto activo da dinâmica cultural, social e económica.

Embora, prejudicadas pelos actuais constrangimentos financeiros do poder estatal e das entidades privadas, as regiões museológicas podem associar os sujeitos em torno da configuração de estratégias e de planos de investimento e, a partir disso, dinamizar a realidade museológica, ampliando as perspectivas e modalidades para a sua valorização.

Para a prossecução efectiva de uma política museológica de protecção e, em particular da valorização dos bens culturais, é necessária a colaboração entre os poderes públicos e as entidades privadas, designadamente as associações, empresas, *sponsors*, a participação das estruturas associativas de defesa do património cultural, os proprietários e detentores de bens culturais, as instituições religiosas, os voluntários e grupos de amigos de museus. É cada vez mais sentida como uma necessidade em face dos custos crescentes das acções de protecção e conservação do património e dos recursos escassos da Administração Pública.

Este modelo institucional, com suporte no princípio do nível mais adequado de acção, com uma administração mais eficaz e próxima dos cidadãos, necessita racionalizar recursos suficientes para ser capaz de responder. Poderá constituir uma das muitas tentativas para resolver as questões da insuficiência de recursos financeiros, das assimetrias e da interioridade, contribuindo para reafirmar o papel que compete à entidade estatal, como reguladora do desenvolvimento integrado das diferentes realidades territoriais.

Sem qualquer pretensão de afastar o modelo de organização administrativa preconizado, é possível a inserção de novas propostas para a valorização e gestão museológicas, susceptíveis de se compatibilizar e conviver com ele, tais como a privatização do financiamento, o recurso ao *sponsor* e a particular importância da cooperação com as autarquias locais.

O sector museológico é considerado, por alguma doutrina comparada, como um daqueles em que vão surgindo novas formas de organização emergentes da privatização de tarefas anteriormente concentradas no Estado. Uma privatização que é levada a cabo por diversas formas, com a preocupação da sustentabilidade económica e da eficiência da

gestão dos bens culturais. Hoje, releva-se a hibridização museológica <sup>(630)</sup> e a privatização na protecção, gestão e valorização dos museus <sup>(631)</sup>.

Com o amadurecimento da ideologia subjacente à despublicização da política do património cultural para a sua sustentabilidade, há uma nova articulação das atribuições e competências, da colaboração e auxílio administrativo e do regime de comparticipação. Ao lado da legislação que executa os programas ideológicos do poder político e as intervenções administrativas, os poderes públicos também procuram intervir na cultura com instrumentos e sob formas jurídico-privatísticas. Concretizam-se técnicas jurídicas para promover a protecção, valorização e enriquecimento cultural a efectuar através do recurso, designadamente aos contratos de concessão de serviços públicos culturais, como forma de intervenção estadual na área da cultura em substituição dos tradicionais meios legislativos e administrativos.

Em sede de política museológica nacional destacam-se, ainda, as medidas concertadas no âmbito da criação e qualificação de museus, de forma articulada com outras políticas culturais e com as políticas da educação, da ciência, do urbanismo, do ambiente e do turismo, de acordo com o princípio da coordenação, prescrito na alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º da LMQP. Releva-se a possibilidade das entidades privadas prosseguirem eficazmente uma política de conservação integrada, no que concerne ao património museológico, evidenciando a necessidade de articulação daquelas políticas com a protecção e a vivificação dos bens no contexto da política de valorização do património

---

<sup>(630)</sup> Sobre a hibridização museológica, *vide* SCHUSTER, J. Mark, «Beyond Privatization: The Hybridization of Museums and the Built Heritage», *in*: BOORSMA, Peter B., HEMEL, Annemoon van e WIELEN, Niki van der (eds.), *Privatization and Culture. Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, CIRCLE Publication, n.º 10, Dordrecht, 1998, p. 62.

<sup>(631)</sup> Conforme revelam as mudanças constantes das experiências comparadas, a perspectiva dinâmica do património cultural reflectiu-se ao nível da gestão e valorização dos bens culturais, com um fenómeno que se pode denominar de privatização cultural.

Uma filosofia privatizadora que também está presente em algumas disposições da LQMP como sucede no artigo 99.º que prevê a possibilidade de criação de novos museus em regime de parceria e a possibilidade, nesses casos, de gestão privada de bens culturais do domínio público, por via do contrato administrativo, que fixará obrigatoriamente a observância das funções museológicas.

Prevê a possibilidade de criação de uma rede de parceiros, uma vez que, nos termos do artigo 95.º, o Estado, as Regiões Autónomas e os municípios promovem a constituição de parcerias entre entidades públicas e privadas para a criação e qualificação de museus, com o objectivo de enriquecer o património cultural. Os instrumentos contratuais para o estabelecimento de parcerias poderão consistir em contratos mistos ou união de contratos e prever o recurso ao financiamento privado, nos termos prescritos pelo artigo 98.º.

cultural, dando particular relevo aos problemas emergentes da sustentabilidade museológica.

## 1. SUSTENTABILIDADE JURÍDICA: CRIAÇÃO E CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DE REGIÕES MUSEOLÓGICAS

I — Para dar cumprimento ao propósito da denominada sustentabilidade jurídica, procura-se criar uma estrutura suportada em regiões museológicas, com os respectivos órgãos, atribuições, competências e recursos, conferindo-lhes legitimidade e poder de decisão, para coordenar acções, definir prioridades, assumir e dar coerência aos projectos, num quadro de responsabilização cultural. Neste sentido, procura-se alcançar uma positiva operacionalização da política museológica, com efeitos culturais, sociais e económicos.

De uma concepção de região museológica espera-se estabelecer um entendimento praticável para a política museológica, baseado em princípios, que enquadrem a sua acção procedimental. A lógica e coerência procedimentais das regiões museológicas implicam a determinação de um conjunto de princípios estruturantes que fundamentam e permitam aferir a validade das suas actuações. Estabelece-se, ainda, o princípio de que o território português é património comum, por isso cabe a cada região museológica uma gestão que respeite os planos vocacionados para abranger toda a actuação humana que se produza no território ordenado.

Com o respectivo enquadramento jurídico-administrativo, será, numa primeira acepção, um sistema discursivo e participativo, integrado por regiões que interagem entre si, com certa dimensão, carácter estratégico, gestão a nível regional, com expressão internacional, que compreende um conjunto de órgãos pelos quais se repartem atribuições e competências, objectivos, estratégias, planos e programas que envolvam e estimulem a participação dos diferentes sujeitos que protagonizam os procedimentos e dinâmicas museológicas e cujo fim último é a sustentabilidade museológica, numa lógica de acção pública que privilegie, efectivamente, o equilíbrio e coordenação entre as regiões.

Configura-se uma base institucional assente no princípio da subsidiaridade e define-se um modelo que conduza a uma desconcentração administrativa e de coordenação na actuação museológica.

Sem pretensão de uma enumeração exaustiva, destacamos apenas algumas competências das unidades orgânicas que integram a estrutura da região museológica, que se entendem como mais relevantes para a concretização dos seus fins, designadamente ao nível do planeamento e avaliação, da conservação e restauro e dos recursos financeiros. No entanto, as unidades referidas não impedem que se criem outras que se mostrem necessárias.

É promovida a direcção em cada esfera das regiões museológicas. Há um órgão director<sup>(632)</sup>, com capacidade decisória, ao qual incumbe dirigir e assegurar o funcionamento das respectivas unidades. Entre outras competências, cabe-lhe promover e desenvolver projectos internacionais na área da museologia e da conservação e restauro, bem como dinamizar e acompanhar a execução de acções de cooperação entre os museus da região e outras entidades nacionais e estrangeiras. Promover o estudo, a investigação e a divulgação das colecções dos museus, bem como assegurar a gestão de colecções, designadamente no que se refere à execução da política de aquisições, à cedência de bens culturais móveis e à aceitação de depósitos, doações e legados. Coordenar e executar os procedimentos necessários à credenciação de museus e à sua integração na rede regional museológica. Assegurar a articulação entre os museus da região e os de outras regiões museológicas, bem como coordenar programas de apoio técnico e financeiro a museus, designadamente os que integrem a rede regional. Pronunciar-se sobre os programas de actividades dos museus da região museológica e assegurar a respectiva articulação, no âmbito da sua valorização e divulgação. Assegurar o cumprimento dos objectivos a que se dirige o Fundo regional museológico.

Deve pronunciar-se sobre os pedidos de expedição e exportação, temporária ou definitiva, de bens culturais móveis, tendo em conta a salvaguarda e valorização dos bens culturais e a prevenção do tráfico ilícito de bens culturais e também sobre os pedidos de

---

<sup>(632)</sup> O órgão director deve ser nomeado pelo projecto que é capaz de apresentar para a região museológica, abrindo-se a possibilidade da contratação por projecto.

restituição de bens culturais móveis entre Estados da União Europeia ou de Estados terceiros, em condições de reciprocidade.

Cria-se um Conselho Regional Museológico com funções consultivas e de apoio ao órgão director. É assistido por um corpo consultivo composto não só por membros de nomeação estatal mas também por membros independentes, entre outros, um representante da ANMP, das associações profissionais, das fundações, das instituições religiosas, académicos, personalidades e o cidadão. Deve afigurar-se consentâneo com os princípios da democracia participativa, e contribui para uma maior credibilidade do sistema, a participação dos representantes dos vários dos grupos de interesse envolvidos.

Entre as suas competências, destaca-se a emissão de pareceres e recomendações sobre questões relativas à realização dos objectivos da política museológica pela região e a proposição de medidas necessárias ao seu desenvolvimento.

Cria-se um Serviço de Pesquisa e Conservação Museológicas. Constitui um instrumento de comunicação entre a região museológica, as universidades, museus, museólogos, museógrafos, conservadores e restauradores, pesquisadores e educadores que integram os recursos humanos dos museus. Entre outras funções, incumbe-lhe assegurar o acompanhamento técnico dos projectos de conservação, restauro e valorização de bens culturais. Promover a realização de estudos, manter actualizada a pesquisa de técnicas e metodologias de intervenção em bens culturais, propondo orientações e medidas preventivas visando a conservação, a investigação sobre os materiais constituintes da obra de arte e sobre as causas da sua degradação. Realizar, conjuntamente com outras entidades, acções que promovam a qualificação da actividade museológica, através da introdução de novas práticas e metodologias de trabalho e pesquisa e efectuar a sua divulgação. Recolher e disponibilizar informação na área da museografia e da conservação e restauro, nos planos nacional e internacional. Promover as parcerias necessárias ao cumprimento dos seus objectivos, designadamente com estabelecimentos de ensino superior, centros de investigação e laboratórios, nacionais ou internacionais, bem como assegurar apoio técnico e científico a outras entidades e a profissionais, designadamente o apoio técnico às autarquias em matérias relacionadas com a museologia.

Cria-se um Serviço de Planeamento, Estratégia e Avaliação Museológica. Entre as suas competências, destaca-se o apoio técnico à formulação do planeamento com estratégias operacionais, que permita melhorar e projectar as boas práticas das instituições museológicas na região, entre as regiões e ao nível internacional.

Promove o plano museológico regional, em articulação com os programas e projectos anuais e plurianuais para a conservação, restauro e valorização dos bens culturais, assegurando a respectiva execução nos museus afectos à região museológica. Promove um sistema de avaliação permanente que lhe permita determinar a eficácia da acção dos museus em relação à comunidade. Devem estabelecer-se indicadores de gestão de índole qualitativa e quantitativa que permitam valorar as contribuições dos museus no significado da estrutura museológica regional, contemplando, entre outras, as dimensões de carácter cultural, social e económico. Colabora na elaboração de estudos de públicos de museus com o objectivo de apoiar a definição e implementação de estratégias de captação e formação de públicos. Promove a coordenação das actividades das diversas instituições públicas e entidades privadas, organizações não governamentais e associações de natureza económica, empenhadas no desenvolvimento da cooperação no domínio da política cultural.

E cria-se um Serviço de Captação e Gestão de Recursos. Entre outras competências, cabe-lhe obter uma dotação de meios financeiros para a região, que sejam ajustados para a conservação e valorização dos bens culturais museologicamente incorporados ou depositados.

A concretização do plano museológico regional <sup>(633)</sup> impõe um planeamento de captação de recursos. Por isso, o plano ou estratégia de captação de recursos deve incorporar uma missão e os respectivos mecanismos. Para o efeito, constitui-se, dentro da unidade orgânica, uma comissão consultiva para a captação de recursos. Não esquecendo, porém, que a influência e eficácia que a região é capaz de demonstrar na execução da política museológica é essencial para a captação de recursos.

O propósito para que haja uma estratégia de captação de recursos decorre da criação legal de um Fundo regional museológico, salvo melhor designação. A actualidade da questão da carência financeira progressiva para o sector museológico, implica a criação

---

<sup>(633)</sup> Vide, ponto 2. deste Capítulo.

de uma massa creditícia, no sentido de aumentar os recursos disponíveis para cada região museológica. Para além de receitas próprias, este Fundo público comportará quer os recursos financeiros atribuídos pelo Estado quer aqueles que advenham das mais diversas entidades privadas que se consigam captar. Ao serviço identificado compete efectuar em nome e por conta do Fundo, as operações necessárias à realização da sua finalidade principal que será a de acautelar o perigo e insuficiências dos recursos financeiros dos museus da região.

No que concerne à inspecção e controlo das actuações das unidades orgânicas que compõem a região museológica, será da competência dos serviços da administração directa do Estado. Controlam e realizam uma auditoria técnica, financeira e de gestão aos serviços integrantes da região, que se encontra sob tutela e superintendência do membro do governo responsável pela área da cultura.

II — As regiões museológicas devem ter padrões de eficiência e eficácia, por isso, para suporte de uma verdadeira política museológica temos, por um lado, o princípio do planeamento e da eficiência que vai no sentido de assegurar padrões adequados de cumprimento das imposições vigentes e dos objectivos estabelecidos e, por outro lado, o princípio da sustentabilidade cultural.

Afastada uma visão estática, procurou-se implementar modelos de gestão museológica mais eficazes. Por isso, as redes vieram definir uma nova dinâmica, centrada na cooperação e na conexão, no estímulo à criatividade e na defesa das identidades culturais, propondo uma gestão geradora de valor para os museus e para a comunidade onde eles se inserem. As possibilidades para a preservação e valorização do património museológico alargam-se com o trabalho em rede, com meios mais adequados para resolver as questões da gestão museológica na sociedade contemporânea.

No âmbito da RPM, promoveram-se acções de articulação e cooperação entre os museus que a integram, a avaliação e integração de novos membros, o reforço das linhas de divulgação, a criação de grupos de trabalho compostos por directores dos museus da rede, com o objectivo de reflexão sobre os programas da rede. Contudo, em sede da RPM, continua a evidenciar-se uma política divulgadora em prol dos grandes museus e em

desfavor dos de menor dimensão, mas dela integrantes, localizados geograficamente em regiões de interior ou periféricas (<sup>634</sup>), com acervos de grande importância que necessitam ser reconhecidos e valorizados.

Perante este quadro, propõe-se a criação de redes regionais como estratégia de gestão administrativa. Deve haver um estímulo à criação, em cada região museológica, de um modelo de gestão de rede regional, que possa criar um percurso que permita a salvaguarda, valorização e divulgação do património museológico. Enquanto sistemas de articulação, as redes regionais (<sup>635</sup>) podem funcionar como plataformas de desenvolvimento ao nível da política museológica e aos níveis científico, económico, social e turístico. Deste modo, as regiões museológicas conformam redes regionais integradas que sejam capazes de estimular crescentemente a valorização, a qualificação, os conhecimentos tecnológicos, a divulgação, a criatividade cultural e o trânsito de recursos financeiros. Fortalece-se, assim, a perspectiva e acção das regiões museológicas sob o ideário do desenvolvimento.

Em tempos concorrenciais, exige-se dinamismo e vitalidade, se o museu não se diferencia através de acções criativas que possibilitem a visibilidade de seu acervo, acaba por se tornar um museu do passado (<sup>636</sup>). A ausência do trabalho em rede evidencia, entre outras, a falta de dinamismo sem novas propostas museográficas.

Como gestão geradora de valor, o trabalho em rede regional potencia os recursos dos museus e permite-se que eles trabalhem de forma mais integrada e dinâmica, respondendo à comunidade. Há museus com valiosas colecções históricas e artísticas, mas não havendo um compromisso com a gestão desse acervo, ele não comunica com a comunidade.

---

(<sup>634</sup>) Na definição de políticas museológicas, o eixo programático 3. do Plano Estratégico do MC veio prescrever uma colaboração, com prioridade nos territórios com unidades museológicas sob tutela do IMC, nomeadamente na programação ou reprogramação de museus e na criação de redes ou sistemas museológicos municipais ou *regionais*. (O itálico é nosso).

Sobre o Plano, *vide*, ponto 3. do Capítulo I da Parte III.

(<sup>635</sup>) A rede regional poderá, inclusive, criar um logótipo como elemento distintivo e característico adequado a referenciá-la pelos serviços prestados pelos museus que a integram, com obediência aos requisitos constantes do artigo 246.º do Código de Propriedade Industrial.

(<sup>636</sup>) O que não significa que não haja instituições museológicas que funcionam adequadamente, sem que integrem qualquer rede, de que é exemplo o Museu de Portimão, com uma acentuada dimensão social, no qual se mostra o trabalho na indústria conserveira.

O *European Museum Forum*, uma organização sem fins lucrativos, criada nos anos setenta, para promover a qualidade das instituições museológicas, promove o Prémio Museu Europeu e, no ano 2010, foi atribuído pelo Conselho da Europa, ao Museu de Portimão.

Os fluxos de interação, de valor e serviços entre o museu e a comunidade, considerando os bens culturais como algo fundamental no desenvolvimento social e económico, geram um circuito de valor e serviço capaz de desenvolver as comunidades onde essas instituições estão inseridas. Produz-se a coesão social e externalidades de impacto económico e turístico. A economia, em particular a localizada em áreas interiores ou periféricas, pode beneficiar da instituição museológica integrante da rede, na medida em que ela gera recursos económicos e emprego.

Geram-se externalidades positivas, na medida em que uma rede regional museológica terá maior poder para obter investimento público, patrocínio, entre outros recursos.

Da mesma forma, os museus nela integrados poderão estabelecer um plano de marketing conjunto com um custo menor para cada membro da rede do aquele que seria se o plano fosse individualizado, que provavelmente não se realizaria. Na medida em que um museu também divulga outros, estimulando a visita, isso facilitará a difusão de informações sobre cada um e poderá aumentar a procura de todos.

O investimento na criação da rede regional poderá ser capaz de afirmar a região museológica, transmitir as suas experiências para museus das redes das restantes regiões e tornarem-se guias de referência, como contrapartida do investimento de recursos financeiros públicos e privados.

## 2. PLANEAMENTO E GESTÃO DAS REGIÕES MUSEOLÓGICAS

A herança cultural constitui-se num potencial como agente de desenvolvimento social e cultural da sociedade, gerando benefícios sociais, o que pode ser ampliado pela existência de um planeamento.

Para uma adequada sustentabilidade e dinamicidade museológicas, a política de salvaguarda, gestão e valorização <sup>(637)</sup> implica uma gestão administrativa, técnica e financeira, criando instrumentos que permitam atribuir as mais diversas funções. Sob pena de uma possível inoperatividade da política museológica, será útil a criação de

---

<sup>(637)</sup> Segundo CORTESE, a gestão acaba por perder a sua autonomia conceptual, entrando no próprio âmbito da valorização. CORTESE, Wanda, *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, p. 78.

planos regionais museológicos, enquanto instrumentos de gestão e cujo conteúdo integre um plano de desenvolvimento e um plano de investimento.

É necessário um processo de planeamento e uma estratégia de gestão para a região museológica. O resultado favorável da sua actividade poderá estar mais no profícuo planeamento museológico do que no processo cultural propriamente dito.

Contudo, a dinâmica adoptada para a implementação dos planos regionais museológicos, pode ter implicações na articulação com os municípios, devendo as regiões estar voltadas para a organização de um sistema equitativo e integral. Os planos das regiões museológicas requerem um atendimento efectivo das questões culturais e a realização de acções articuladas com os municípios.

Os planos de desenvolvimento e de investimento integrantes do plano regional museológico visam uma adequada concretização da política museológica e da sua gestão. Para alcançar os padrões estabelecidos, a região museológica deve dispor de um plano de desenvolvimento, actual e dinâmico, com os respectivos objectivos estratégicos. Cada objectivo estratégico está relacionado com uma área fundamental da região museológica e com a sua contribuição social para a comunidade, difusão, gestão de recursos, satisfação de interesses e interesses de parceiros.

Para ser eficaz, o plano de desenvolvimento deve ser estratégico, contempla a missão, uma visão geral e os principais objectivos a alcançar pela região museológica, os quais devem ser definidos com clareza e como serão concretizados, o que significa considerar a aplicação de recursos humanos e financeiros. Deve ter alguma flexibilidade, para se ajustarem prioridades, o que não significa uma alteração dos seus objectivos, mas apenas alguns ajustes na forma como serão alcançados.

O planeamento permite pensar quais os objectivos da região e o acento nas estratégias para garantir a execução da política museológica e como ele pode ser devidamente cumprido, na tomada de decisões. Embora vise o longo prazo, os benefícios obtidos com o planeamento podem ser observados na actividade regular, no sentido de funcionar melhor e conduzir a um uso mais eficaz dos recursos disponíveis.

A ênfase sobre as questões financeiras das diferentes regiões museológicas, conduz a que o plano de investimento dimensione os recursos financeiros necessários para atingir

os objectivos expressos no plano de desenvolvimento da região, explicitando a participação do Estado no financiamento.

Os princípios de planeamento, coordenação, eficiência e responsabilidade, que orientam a política museológica, aconselham a dinamizar o financiamento e gerir recursos financeiros provenientes de diversas fontes e orientados para a prossecução da política museológica. A resolução dos problemas que afectam o sector museológico passa pela criação de um conjunto variado de instrumentos financeiros adequados para proporcionar a execução da política museológica e garantir a salvaguarda e valorização dos bens culturais.

Desenvolver estratégias para conduzir a política museológica a bom porto, terá em conta os recursos financeiros disponíveis. No entanto, a parte mais difícil do plano regional museológico será a transformação da missão e os objectivos estratégicos em acções bem sucedidas.

### 3. SERVIÇO PÚBLICO E COMUNIDADE PROFISSIONAL MUSEOLÓGICA

Na salvaguarda do interesse público e da capacidade dos museus para responder a questões culturais e sociais é essencial uma boa regulação, contudo, verifica-se um recuo da intervenção e do exercício das funções estatais no âmbito cultural e uma maior participação da sociedade civil, sendo necessário um ajustamento do conceito de serviço público que tenha em atenção a necessidade de uma resposta adequada aos cidadãos.

Em vista do cumprimento do princípio do serviço público, constante da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da LQMP, enquanto princípio integrante da política museológica nacional, os museus afirmam-se como instituições abertas à sociedade num sistema que possa ser justificado e congruente com as aspirações dos cidadãos e com a história e tradições que constituem a vida pública.

Relativamente à percepção de valor pelo cidadão, é importante considerar que todo o bem cultural tem um valor simbólico ligado à personalidade dos seus criadores ou representativo da expressão de uma herança ou identidade colectiva. “Por detrás das preocupações habituais de salvaguarda dos patrimónios, manifesta-se o desejo de investir

as memórias colectivas das sociedades. (...) para lá dos prazeres obsessivos da salvaguarda dos objectos aparece um movimento de consagração de todos os signos culturais. A cultura já não está na cabeça das pessoas mas à sua frente, composta de uma quantidade de signos a reconhecer e interpretar, ou ainda apenas para reviver como expressão de uma tradição incontestada” (638).

A interpretação, a educação e a sensibilização da comunidade, tornam-se importantes para sustentar a cooperação e partilha dos conhecimentos, assim como para favorecer as metas da conservação e incrementar a eficácia dos instrumentos de protecção e de valorização.

Tradicionalmente, as exigências em relação ao estatuto profissional envolviam uma forte orientação de serviço público. Os discursos profissionais eram orientados preferencialmente para o serviço público. Os objectivos, as necessidades da comunidade, são colocados acima dos interesses pessoais ou do grupo (639). No entanto, o crescente poder dos discursos de gestão pode questionar este enraizamento da profissão museológica na ética de serviço.

O fio condutor da reflexão sobre o panorama profissional museológico no Estado português, enquadra-se na análise da configuração das ideologias, nas práticas de representação da comunidade profissional museológica bem como dos seus efeitos e consequências (640).

O que mais agravou a situação dos museus foi, sem dúvida, o tratamento dos recursos humanos, pondo-se a questão de saber como construir e desenvolver actividades museológicas, sem recursos humanos tecnicamente preparados para a prossecução desses fins.

As condições de trabalho nos museus e as exigências crescentes de profissionalização dos recursos humanos dos museus, foram sentidas, obviamente, não só em Portugal. As novas exigências visavam a formação de profissionais capazes, bem preparados e tão

---

(638) JEUDY, Henry-Pierre, «Mémoires du Social», PUF, Paris, 1986, p. 7 e segs. (A tradução é da nossa responsabilidade).

(639) No entanto, como NIXON nota, alguma teorização questiona de quem são afinal os interesses controlados pelo profissional e quem detém o poder do seu exercício. NIXON, Jon *et alii*, «Towards, a learning profession: changing codes of occupational practice within the new management of education», *Discourse*, 1997, p. 7.

(640) Com apoio num modelo informado pela ideologia e discurso subjacentes, pelas práticas museológicas e instrumentos metodológicos.

longe quanto possível daquela imagem de amadorismo que caracterizou algumas das personalidades mais importantes dos museus portugueses dos finais do século XIX e início do século XX. A transformação das actividades dos museus <sup>(641)</sup> exigiu a mudança progressiva da mentalidade dos conservadores e dos responsáveis pelos museus <sup>(642)</sup> assim como das estruturas das quais eles dependiam.

Os museus são instituições sócio-culturais e locais de disseminação de formação profissional de nível especializado, constituídas muitas vezes por diferentes níveis de discursos, muitas vezes discordantes. Para cumprir com competência o seu papel social, necessita de recursos humanos qualificados <sup>(643)</sup>, teorizando e utilizando a evidência da investigação.

No contexto de afirmação da profissão museológica, a ideia de “profissionalismo activo” <sup>(644)</sup> é sugerida como podendo ser articulada positivamente pela comunidade profissional. O conceito de profissional activo reconhece as responsabilidades específicas dos membros da comunidade profissional, apelando para um envolvimento mais alargado com a comunidade e para uma responsabilidade colectiva.

A comunidade profissional museológica é assumida como heterógena, localizada num espaço com características muito específicas, que distinguem estas comunidades *imaginadas* <sup>(645)</sup>. São, sem dúvida, relevantes as práticas partilhadas, as missões e obrigações, o envolvimento afectivo com os instrumentos e com os bens culturais.

A construção da identidade profissional é um processo dinâmico, constantemente apresentado, por isso, as identidades alteram-se, transformam-se e fragmentam-se através dos discursos, práticas e posicionamentos <sup>(646)</sup>.

---

<sup>(641)</sup> Sobre a actividade de gestão museológica, *vide* SERRA, Filipe Mascarenhas, *Práticas de Gestão nos Museus Portugueses*, UCP, Lisboa, 2007.

<sup>(642)</sup> Para uma concepção dinâmica do exercício da profissão e a sua relação com o conceito de serviço de público, *vide* OCTOBRE, Sylvie, «Construction et conflits de la légitimité professionnelle: qualification et compétence des conservateurs de musée», *in: Sociologies du Travail*, Janeiro-Março de 2001, p. 96.

<sup>(643)</sup> A alínea e) do artigo 8.º da Convenção Quadro Relativa ao Valor do Património Cultural para a Sociedade, vem referir que cabe promover uma elevada qualidade nas intervenções através dos sistemas de qualificação e acreditação profissionais das pessoas e das instituições.

<sup>(644)</sup> SACHS, Judyth, «The activist professional», *in: Journal of Educational Change*, 2000, p. 77-95.

<sup>(645)</sup> BECK, Ulrich, GUIDDENS, Anthony e LASH, Scott (eds.), «Reflexive Modernization», *in: Cambridge and Oxford Polity Press*, Cambridge, 1994.

<sup>(646)</sup> HALL, Stuart, «Cultural identity and diaspora», *in: RUTHERFORD, Jonathan (ed.), Identity: Community, Cultural Difference*, Lawrence & Wishart, London, 1990, p. 4

Como dimensão organizativa, a cultura de profissionalismo indica que para desenvolver um estatuto profissional, a comunidade profissional aderiu a um modelo mais alargado de profissionalismo. De facto, parte do processo de profissionalização envolve a definição de um corpo de conhecimentos específicos bem como das suas aptidões particulares, constituindo-se assim como uma especialização universitária. Este modelo coexiste, porém, com outros modelos de acesso à profissão. A prática museológica, que anteriormente dependia principalmente da experiência e, portanto, da acumulação e avaliação subjectiva, hoje é teorizada a nível universitário. Para um bom desempenho profissional, a especialização é essencial para a comunidade profissional e cada vez mais defendida para destacar a qualidade e relevância do trabalho em museus. Neste contexto, a qualificação é uma noção colectiva, um produto mais ou menos institucionalizado, enquanto que a competência é uma noção relacionada com o indivíduo e pode ser compreendida pelos actores como um produto de experiência individual, de uma personalidade <sup>(647)</sup>.

A complexidade e fragilidade das instituições museológicas necessitam de uma análise e “vigilância reflexiva” <sup>(648)</sup> permanentes sobre o seu desenvolvimento institucional e da própria profissão e das suas relações de poder na comunidade profissional e na sua conexão com a sociedade.

A tomada de consciência do significado do museu nas suas diferentes dimensões e funções é uma responsabilidade não só das instituições e da comunidade mas também da comunidade profissional museológica, o que implica a identificação de processos que configurem boas práticas museológicas, de acções promotoras da qualificação e bom funcionamento dos museus e de medidas impeditivas da destruição, perda ou deterioração dos bens culturais nele incorporados, o que é corroborado pela alínea g) do n.º 1 do artigo 2.º da LQMP, ao prescrever o princípio da supervisão.

Num período e contexto de transformação social, questiona-se a posição da cultura museológica, que novas formas de identidade profissional se podem construir ou tão só renovar. É desejável que a comunidade profissional museológica se questione sobre si

---

<sup>(647)</sup> Vide BOURDIEU, Pierre, DARBEL, Alain e SCHNAPPER, Dominique, «The love of Art: European Art Museums and Their Public», in: *Cambridge Polity Press*, Cambridge 1991.

<sup>(648)</sup> BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loic J. D., «An Invitation to Reflexive Sociology», in: *Cambridge Polity Press*, Cambridge, 1992.

mesma e como poderão os profissionais de museus construir formas críticas de profissionalismo.

Hoje, além da indispensável competência, é exigível a um director de museu <sup>(649)</sup> que saiba sobretudo planear e projectar a instituição para o exterior, relacionar-se com a comunidade e também com o ambiente económico e empresarial no qual podem ser colhidos mecenas e *sponsors*. A instituição museológica pode atrair investimento público e privado, motivado pelo compromisso social e pela existência de um grupo profissional qualificado.

O corpo específico de conhecimentos da comunidade profissional museológica continua a ser compreendido como central, ultrapassando-se a ideia de um grupo de profissionais de museus que, geralmente, tendia a ser polivalente <sup>(650)</sup>, adaptando-se a contextos de trabalho cada mais complexos, recorrendo e associando-se a diversos saberes, o que se relacionava com a natureza dos próprios museus, com uma pluralidade temática e funcional, e com a restrição e conseqüente falta de profissionais neste campo.

O desenvolvimento tecnológico e a necessidade de adaptação a novos enquadramentos institucionais, a necessidade de identidade e qualificação profissionais conduziram ao intercâmbio entre a comunidade profissional museológica e as comunidades interdisciplinares e internacionais para a cooperação e fomento da consciência social sobre a protecção, gestão e valorização dos bens culturais. Recorre-se a um corpo especializado de conhecimentos e aptidões para realizar um conjunto específico de tarefas <sup>(651)</sup> e destacam-se outros grupos profissionais, nomeadamente com o

---

<sup>(649)</sup> O museu deve ter um director, que o representa tecnicamente, sem prejuízo dos poderes da entidade pública ou privada de que o museu dependa, conforme dispõe o artigo 44.º da LQMP. Compete-lhe dirigir os serviços, assegurar o cumprimento das funções museológicas, propor e coordenar a execução do plano anual de actividades.

O museu deve dispôr de pessoal devidamente habilitado, conforme prescrito pelo artigo 45.º da LQMP e os museus de menor dimensão devem estabelecer acordos com outros museus ou com instituições públicas ou privadas para reforçar o apoio ao exercício das funções museológicas, de acordo com as suas necessidades específicas.

<sup>(650)</sup> A defesa de uma especificidade da profissão tornou-se cada vez mais necessária.

Descreviam-se como generalistas responsáveis pela gestão, conservação, investigação, educação e interpretação das colecções. Era portanto, mais um caso de polivalência do que de não especialização, subscrevendo-se, assim, a terminologia de “novos generalistas”. SOLA, Tomislav, «Museums and curatorship: the role of theory», in: KAVANAGH, Gaynor (ed.), *The Museums Profession: Internal and External Relations*, Leicester University Press, London, 1991.

<sup>(651)</sup> FREIDSON, Eliot, «Pourquoi l’art ne peut pas être une profession», in: MENGER, Pierre-Michel e PASSERON, Jean-Claude (eds.), *L’art de la recherche. Essais en Honneur de Raymond Moulin, La Documentation Française*, Paris, 1994, p. 1.

desenvolvimento de uma base de conhecimentos específica através das universidades, que podem dar um contributo essencial para o conhecimento antes da preservação, com diferentes níveis de pesquisa, estudo e acção que apelam à interdisciplinaridade e implicam uma pluralidade de áreas de saber.

Exige-se que a comunidade profissional museológica desempenhe uma missão na sociedade e desenvolva uma noção alargada de profissionalismo que inclua não só o trabalho profissional <sup>(652)</sup> mas a própria vida profissional <sup>(653)</sup>.

Para além da comunidade profissional museológica, acentua-se o recurso a voluntários <sup>(654)</sup> e a associações de amigos de museus. O museu estimula a constituição de associações de amigos dos museus, de grupos de interesse especializado, de voluntariado ou de outras formas de colaboração sistemática da comunidade e dos públicos, conformando a ideia da promoção de uma cidadania responsável, corroborada pelo n.º 1 do artigo 47.º da LQMP.

O envolvimento de voluntários nos museus constitui uma das formas de participação da comunidade. Os benefícios para cada voluntário incluem a oportunidade de envolver-se em áreas novas, melhorar e ampliar os serviços, exercer uma actividade pela qual tenha um particular interesse e ampliar contactos sociais.

---

<sup>(652)</sup> Segundo FOURNIER, Valérie, «The appeal to “professionalism” as a disciplinary mechanism», in: *The Sociological Review*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999, p. 281, o controlo é importante na condução, dentro de campos de “poder / conhecimento” e dentro, dos diferentes domínios, de um número de discursos.

No conjunto das técnicas e práticas, sugere-se que existem técnicas específicas de olhar para a realidade museológica. Uma “gramática do olhar”, segundo FYFE, Gordon, «A Trojan horse at the Tate», in: MACDONALD, Sharon e FYFE, Gordon (eds.), *Theorizing Museums, the Sociological Review*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1996.

<sup>(653)</sup> BARNETT, Ronald, «Higher Education: A Critical Business», Open University Press, Buckingham, 1997, p. 132.

<sup>(654)</sup> No Reino Unido, muitos museus dependem de voluntários tendo todos os seus funcionários nessa condição, outros dispõem de voluntários para trabalhos de conservação e restauro e tarefas de recepção e vendas de produtos. A contribuição feita pelo voluntariado é notável, pois é ela que, na maioria das vezes por meio de uma associação de amigos, colabora para o funcionamento de muitos museus de grande porte, até mesmo museus nacionais. A BAFM afirmou representar cerca de 200 mil amigos e voluntários por todo o Reino Unido.

As associações de amigos estão amplamente espalhadas pelo Reino Unido e por todos os tipos de museus. Por exemplo, o objectivo dos Amigos do *British Museum* é apoiá-lo na manutenção e expansão de seu acervo e seus serviços para especialistas e o público em geral, e auxiliar outros museus filantrópicos em qualquer instância. Desde a sua fundação, em 1968, os Amigos do *British Museum* doaram ou contribuíram com cerca de 3 milhões de libras para a aquisição de objectos individuais e colecções. MASON, Timothy, *ob. cit.*, p. 79.

#### 4. ARQUÉTIPOS PARA UMA GESTÃO MUSEOLÓGICA SUSTENTÁVEL

I — O actual estado de carência financeira que afecta os museus portugueses impõe a reformulação dos modelos de gestão. Nesse sentido, tendo em conta as medidas orçamentais, as reestruturações na administração central, entre outros factores que perturbam o sector cultural, torna-se premente que se crie uma gestão museológica sustentável que garanta a sua sobrevivência <sup>(655)</sup>.

Para o cumprimento das suas funções, é importante que haja uma clara definição dos recursos financeiros destinados a apoiar os processos e iniciativas que as envolvem.

Há que encontrar novas formas de financiamento e aí parece estar o segredo da abóboda em que assenta o edifício da conservação e valorização do património museológico, evitando, no entanto, que o mercado conduza a política museológica.

Em época de recessão económica, alguns documentos, entre os quais, a Declaração de Viena de 2009 <sup>(656)</sup> traduzem um incentivo que vai no sentido do reconhecimento do papel fundamental do património no desenvolvimento e implementação de políticas de recuperação económica sustentável. A longo prazo, o investimento em património cultural pode constituir uma solução sustentável para fazer face à recessão económica. Dá um contributo essencial não apenas pela sua importância no passado mas, pelo papel primordial que terá no futuro, encontra-se activo quer na área socio-cultural quer na área económica.

Considerando os benefícios do investimento na área cultural, apelou à inclusão de um orçamento específico nas políticas nacionais, na medida em que o património cultural é um instrumento eficaz no relançamento da actividade económica e na criação de emprego. O investimento em património produz um impacto directo no crescimento do turismo cultural que, por sua vez, conduz a benefícios económicos e sociais a longo

---

<sup>(655)</sup> Exemplificativa das dificuldades na obtenção de patrocínios, em localidades do interior, é a situação descrita por HUMBERTO RENDEIRO, no que concerne à obtenção de verbas para a comemoração do centenário do Museu Francisco Tavares Proença Júnior, em Castelo Branco. Para conhecimento das entidades envolvidas e outros aspectos, *vide* RENDEIRO, Humberto, *Gestão de Museus: caminhos para a auto-sustentabilidade*, Série II, n.º 13, ICOM Portugal, Junho-Agosto de 2011, p. 2 e segs.

<sup>(656)</sup> Resultante do 4.º encontro do Fórum Europeu de Responsáveis pelo Património, realizado em Maio de 2009.

prazo. Dinamiza a economia em vantagem competitiva com outras actividades submetidas em maior medida aos ciclos e conjunturas, tal como é considerado pela Carta de Bruxelas de 2009 <sup>(657)</sup>. É necessário reconhecer o impulso que estas actividades exercem, o desenvolvimento e inovação quer através das novas tecnologias aplicadas à conservação, restauro e difusão como ao esforço para comportar novos modelos, sustentáveis e eficientes de gestão do património. Cabe impulsionar e fomentar estratégias tendentes a manter e incrementar as actividades que integram o património cultural, por considerá-lo como um sector estratégico e de oportunidades para o desenvolvimento. Com este sentido, veio propor a constituição de uma rede europeia para o reconhecimento e difusão do papel do património cultural na economia.

A fim de valorizar as potencialidades do património cultural enquanto factor de desenvolvimento económico sustentável, deve haver uma informação consistente sobre as suas potencialidades económicas bem como a sua utilização, tendo em conta o carácter específico e os interesses do património cultural na concepção das políticas económicas, que devem respeitar a sua integridade sem pôr em causa os valores que lhe são inerentes, conforme dispõem as alíneas a) e b) do artigo 10.º da Convenção Quadro relativa ao Valor do Património Cultural para a Sociedade.

Neste âmbito, o texto da LPC nada refere quanto aos termos em que a sociedade e os agentes culturais devem agir, mas em diversos normativos reflecte-se implicitamente o princípio da sustentabilidade.

O dever de salvaguarda constitui uma incumbência do Estado, para a qual o mesmo deve contribuir não só através de medidas de apoio financeiro, dependentes, obviamente, da conjuntura económica, mas também através da consagração de instrumentos de apoio técnico aos agentes culturais e da salvaguarda da identidade cultural dos bens, no sentido da sua sustentabilidade cultural.

O apelo à intervenção do Estado e à afectação de recursos financeiros às tarefas de conservação e valorização dos bens culturais deve também ser entendido no contexto das externalidades positivas que são capazes de gerar e das quais beneficiam, de forma directa e imediata, entidades públicas e privadas. Para além do valor cultural intrínseco dos bens, o património cultural também contribui para o desenvolvimento regional e local

---

<sup>(657)</sup> De 30 de Junho de 2009.

e os bens culturais são capazes de produzir externalidades positivas <sup>(658)</sup>, susceptíveis de gerar rendimento e, nessa medida, deve privilegiar-se os programas que promovam a conservação e valorização dos bens culturais e contribuam, simultaneamente, para a respectiva sustentabilidade económica.

É uma realidade que os museus requerem soluções equilibradas de valorização e gestão que permitam assegurar a sustentabilidade económica e cultural dos bens. Poderão ser exigíveis alguns equilíbrios que se prendem com a utilização económica dos bens culturais, o que é relevante, pois a sua preservação e valorização tem custos elevados, sobretudo no que concerne ao património museológico.

A exploração dos bens culturais deverá ser promovida através da sua capacidade de mobilização cultural e educacional, assim, a existência de uma disciplina integrada dos bens culturais visa não só a salvaguarda do bem, mas também a sua potencialidade para gerar riqueza, bem estar e qualidade de vida. Neste sentido, são tomadas as medidas mais adequadas à promoção do valor cultural e educativo dos bens culturais, como motivação fundamental da sua protecção, conservação e valorização, sem deixar de ter em conta o valor socio-económico desse património, na qualidade de recurso activo numa dinâmica de desenvolvimento do país, de acordo com o princípio da coordenação, prescrito no artigo 5.º da LBOTU, preconizando o desenvolvimento regional e local e a criação de emprego.

Olhando para a realidade, o princípio da sustentabilidade cultural pode constituir o verdadeiro sustentáculo da tutela administrativa dos museus nas suas vertentes de valorização e gestão, traduzindo-se, deste modo, no princípio da prevenção no qual assenta toda a política do património cultural. Este princípio apela a um entendimento do museu e às formas de utilização dos bens culturais que permitam o seu suporte financeiro, com mecanismos de rendibilização dos bens culturais que proporcionem sobretudo a autosustentação financeira. Assim, encontramos o princípio, enquanto princípio do património sustentável e princípio da sustentação económica. Estas dimensões, para se abordar a sustentabilidade dos bens culturais em sentido não apenas cultural, mas também económico, apresentam-se como fundamentais na prossecução da

---

<sup>(658)</sup> Neste sentido, Saldanha Sanches. SANCHES, José Luís Saldanha, «O regime fiscal dos imóveis classificados», in: *Actas do Colóquio Direito do Património Cultural e Ambiental*, Sintra, Junho de 2005.

política de protecção e valorização do património cultural, tendo em atenção não só a sua capacidade para fomentar a vivificação dos bens culturais mas também para gerar proveitos económicos.

No princípio do património sustentável procura-se a dinamicidade do conceito de património cultural capaz de responder às necessidades financeiras e desenvolver aproveitamentos alternativos dos bens culturais que cumpram a função de valorização ou do seu enriquecimento cultural <sup>(659)</sup>. O princípio da sustentabilidade do património cultural é enquadrado como uma expressão específica do princípio geral da sustentabilidade económica e financeira do Estado e demais entidades públicas, no quadro de uma adequada repartição intergeracional dos encargos públicos <sup>(660)</sup>.

Apesar do Estado conferir incentivos para o desenvolvimento em sede museológica, criam-se dificuldades em assegurar a sua sustentabilidade. É certo que uma das funções museológicas mais relevantes é proteger e valorizar os bens culturais mas o museu também deve ser um veículo de promoção da sustentabilidade cultural, social e económica. Este objectivo decorre do princípio da sustentabilidade socio-económica que se funda na preservação dos bens culturais e também nas práticas sociais que com ele se relacionam.

A incapacidade económica e financeira do Estado para promover a conservação, restauro e valorização dos bens culturais revela-se não apenas na ausência de medidas concretas de conservação dos bens, como na falta de meios adequados para garantir a respectiva sustentabilidade cultural, designadamente para ampliar os méritos subjacentes

---

<sup>(659)</sup> Sobre o princípio de uma adequada sustentabilidade dos bens culturais, *vide* SILVA, Suzana Tavares da, «Para uma nova dinâmica do património cultural: o património sustentável», *in: Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Henrique Mesquita*, volume II, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 148 e segs. e BENTO, Inês, «Património Comum da Humanidade: uma resposta à insuficiência de incentivos à conservação do património cultural?», *in: Revista do CEDOUA*, n.º 23, Coimbra, 2009.

<sup>(660)</sup> A exigência de sustentabilidade financeira e a repartição intergeracional dos encargos públicos retira-se do artigo 20.a da Constituição da República Federal Alemã, no qual se prescreve que "o Estado protegerá, tendo em conta a sua responsabilidade com as futuras gerações, dentro do quadro da ordem constitucional, os fundamentos naturais da vida através da legislação e, de acordo com a lei e o direito, por meio dos poderes executivo e judicial". GRÖPL, Christoph, «La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático», *in: RDTI*, 1 e 2, 2008, p. 5 e segs.

Uma referência à questão em SILVA, Suzana Tavares da, «A "linha maginot" da sustentabilidade financeira. Perigo, risco, responsabilidade e compensação de sacrifícios: uma revisão da dogmática a pretexto da gestão do litoral», *in: Revista do CEDOUA*, n.º 23, Coimbra, 2009.

ao bem cultural, de modo a assegurar a fruição dos cidadãos e a respectiva transmissão geracional.

O sector cultural e criativo português tem potencialidade e, devidamente estimulado, pode gerar retorno económico. Uma visão à lupa da cultura, permite aferir o peso do sector na economia do país, na geração de riqueza e de emprego, reorientando estratégias, nomeadamente para diminuir a subsidiodependência do sector.

O uso racional do museu com a obtenção de adequadas condições, é não só uma garantia para a sua sobrevivência, mas prioritariamente uma forma de obter do património histórico um benefício para a comunidade, convertendo-se num elemento economicamente activo e socialmente positivo.

II — A proposição fundamental é que os museus vivem, geralmente, do Estado com as limitações orçamentais que caracterizam a gestão estatal, ou são organizações privadas, muitas das quais submetidas a pressões de mercado, na dependência da captação de patrocínios para realização de uma exposição, para aquisição de obras de arte, o que conduz a um quadro de instabilidade na condução das políticas museológicas.

O museu deve dispor de recursos financeiros especialmente consignados, adequados à sua vocação, tipo e dimensão, suficientes para assegurar a respectiva sustentabilidade e o cumprimento das funções museológicas e a garantia desses recursos bem como a sua afectação, cabem à entidade da qual depende o museu, conforme dispõem os n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º da LQMP. No que concerne ao financiamento das exigências decorrentes do regime jurídico museológico, a questão consiste em determinar quais deverão ser os modos de financiamento. Como o orçamento público é insuficiente, o seu financiamento implica que deixe um espaço à iniciativa privada, com incitamentos aos particulares, como os incentivos fiscais, o recurso a fundos de financiamento ao património, ao mecenato ou ao *sponsor* <sup>(661)</sup>. Não pode ver-se na Administração a única resposta e mais

---

<sup>(661)</sup> Há uma definição expressa de *sponsorizzazione* dos bens culturais, no artigo 120.º do *Codice dei Beni Culturali e dell'Paesaggio*, não se confundindo com o fenómeno do patrocínio ou mecenato.

Consiste em conferir bens instrumentais para a tutela e valorização dos bens, denominado *sponsorizzazione* técnica ou conferir serviços, um *facere*. VOLPE, Giulio, *ob. cit.*, p. 317-318.

O contrato de *sponsorizzazione* deve, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 120.º, estabelecer que a promoção objecto da *sponsorizzazione* seja "compatível com o carácter artístico ou histórico do bem

eficaz para os problemas económicos do sector museológico. É, pois, necessário que a sociedade civil intervenha no seu financiamento.

Enquanto expressão de um conjunto de políticas que se integram na prossecução dos fins estatais, o Estado passou a dispor de normativos fiscais com outras finalidades, que reflectem uma política pública que se exprime por meios fiscais, de alargamento da sua intervenção, no sector do património cultural e, em particular, no sector museológico. Com efeito, o direito dos impostos foi sendo crescentemente utilizado pelo direito dos bens culturais, socorrendo-se do direito fiscal para prosseguir a política de protecção e valorização do património cultural.

Assistiu-se ao desenvolvimento do mecenato cultural <sup>(662)</sup> <sup>(663)</sup> compreendido como um sistema de apoio de entidades privadas aos agentes culturais mediante a obtenção de contrapartidas de carácter fiscal concedidas pelo Estado. Constitui uma importante fonte

---

cultural a tutelar ou a valorizar", e deve definir "modalidades de distribuição do contributo" e "formas de controlo, pelo sujeito distribuidor, sobre a realização da iniciativa a que o contributo se refere".

Em Itália, estabelece-se a *sponsorizzazione* de intervenção e salvaguarda dos bens culturais com a adopção de um bem ou um complexo de bens, por parte de sujeitos privados ou associações. Exemplos de intervenções em restauros como das estátuas de Serpotta, que representam oito virtudes teológicas ou do Colégio *Massimo dei Gesuiti*, por parte da Associação cultural "Salvare Palermo". Vide CORTESE, Wanda, *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, p. 158, nota 11.

O mecenato não é acolhido no *Codice*, uma vez que consta da disciplina tributária inspirada em fins extra-fiscais para o sustento de intervenções no campo da tutela e valorização dos bens culturais.

<sup>(662)</sup> Sobre o mecenato, NABAIS, José Casalta, «O regime fiscal das fundações», in: *Por um Estado Fiscal Suportável - Estudos de Direito Fiscal*, livraria Almedina, Coimbra, 2005, p. 247 e segs. e SANTOS, Maria de Lourdes Lima e CONDE, Idalina, «Mecenato cultural de empresa em Portugal», in: *Análise Social*, volume XXV, n.º 107, 1990, p. 375 e segs.

<sup>(663)</sup> Em termos históricos, o período renascentista evidencia uma grande importância da actividade do mecenato. Dado o reavivar do interesse em tudo o que dizia respeito à Antiguidade Clássica, começaram a procurar preservar obras de arte e vestígios arquitectónicos. É uma época em que se iniciam várias escavações para encontrar estátuas deste período para adornar os palácios das famílias nobres. E também estas mesmas famílias bem como o Rei, sustentavam artistas, disputando até os melhores de entre estes, para se engrandecerem aos olhos dos outros.

Em Itália, um grande exemplo é, sem dúvida, a família dos Medici, poderosos mercadores que se tornaram banqueiros e enquanto mecenas, adquiriram colecções de obras de arte e contribuíram para a compra de palácios. Sem o mecenato desenvolvido por esta família, a cidade de Florença não seria o que é hoje.

O mecenato real era também bastante importante, quer na sua vertente privada, quer nas primeiras manifestações de mecenato público, através das Academias ou da criação de cargos públicos como o de inspector dos edifícios do Rei. MESNARD, André-Hubert, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, p. 36 e segs.

Para além do mecenato público cultural tradicionalmente existente no Estado francês, houve, na década de oitenta do século XX, um incentivo para que os mecenas privados investissem elevadas quantias monetárias na cultura pelas mais diversas formas, designadamente no financiamento de encomendas públicas de arte, sob certas condições, e igualmente na reconstrução de edifícios. BRÉBISSON, Guy de, «Le Mécénat», *Colecção Que sais je?*, 2.ª edição, PUF, Paris, 1993, p. 11 e segs.

de financiamento das instituições museológicas (<sup>664</sup>), inserindo-se no espírito da denominada responsabilidade social das empresas.

Este desenvolvimento pode evidenciar, por um lado, uma deslocação da antiga filantropia para uma responsabilidade estratégica e assente num certo oportunismo das entidades privadas. Por outro lado, para as instituições museológicas representa uma oportunidade de relacionamento com o sector empresarial.

Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (<sup>665</sup>) consideram-se como tal as medidas de carácter excepcional instituídas para a tutela de relevantes interesses públicos extra-fiscais (<sup>666</sup>). Na medida em que prevê benefícios relativamente aos bens culturais, designadamente os respeitantes ao mecenato traduzido na concessão de benefícios fiscais em sede de IRS e de IRC, o EBF tem vindo a sofrer uma mudança de sentido muito significativa quanto aos donativos realizados a favor de certas entidades culturais ou artísticas.

Os donativos efectuados são considerados de interesse público, beneficiando automaticamente da aplicação do regime jurídico do mecenato. Os donativos atribuídos a museus são considerados, nos termos na alínea b) do n.º 6 do seu artigo 62.º, custos ou perdas do exercício, até ao limite de 6/1000 do volume de vendas ou dos serviços prestados.

Numa vertente informal, o mecenato segue um princípio de auto-regulação no que diz respeito ao relacionamento entre os agentes culturais e os agentes económicos, cabendo apenas ao Estado a atribuição dos referidos incentivos fiscais. Pode ser praticado por pessoas colectivas ou singulares, privadas ou públicas, desde que as mesmas se revistam de natureza empresarial. Por regra, todas as entidades públicas, fundações, associações e cooperativas que desenvolvam actividades com fins culturais poderão ser destinatárias dos donativos e beneficiários do reconhecimento e da aplicação das normas constantes do Estatuto do Mecenato.

---

(<sup>664</sup>) Segundo o artigo 49.º da LQMP, o museu elabora, de acordo com o respectivo programa de actividades, projectos susceptíveis de serem apoiados através do mecenato cultural.

(<sup>665</sup>) O DL n.º 108/2008, de 26 de Junho, alterou vários normativos do EBF, por esse motivo dele consta a republicação do mesmo Estatuto, cujos artigos 61.º e segs. do Capítulo X, contemplam a normação relativa ao mecenato.

(<sup>666</sup>) NABAIS, José Casalta, *Direito Fiscal*, 5.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2009, p. 429 e segs.

Os sujeitos particulares que se unem livremente ao Estado para assumir uma parte dos fins de interesse público, denominados mecenas e *sponsors*, consagram importantes quantias monetárias a fins por eles livremente escolhidos, necessariamente, orientados para o interesse colectivo e não para a obtenção de futuros benefícios particulares, por isso, tais quantias não podem ter um tratamento similar ao dos gastos de consumo, nem sequer poderão ser considerados como investimentos económicos.

A prática de mecenato cultural, através do designado *fundraising*, traduz-se na aplicação de uma técnica de comunicação, numa colagem ao evento e instituição, numa notoriedade, prestígio e melhoria da imagem da empresa no mercado, num modo de dar a conhecer os produtos e ainda num melhor ambiente interno da empresa. Enfim, num certo oportunismo.

Será mais fácil atrair parceiros, mecenas ou patrocinadores, tendo como troca uma oportunidade de marketing para as empresas ou entidades que se lhe associem. Impõe-se, por isso, como determinante o alargamento do círculo dos intervenientes na dinâmica cultural do museu, sobretudo por intermédio da criação de condições que ofereçam visibilidade às acções empreendidas.

Numa abrangência nacional, existem situações pontuais de mecenato, sendo possível aceder a esta forma de financiamento, num qualquer museu, independentemente da sua localização geográfica, mas persiste a ideia de que, no Estado Português, o mecenato acaba por ter uma geografia muito própria e que a mesma raramente passa pelos museus localizados no interior ou na periferia dos grandes centros urbanos, que acabam por sentir uma maior dificuldade ao nível dos meios técnicos e recursos humanos e na implementação das suas medidas, tornando-se difícil a captação desta forma de *fundraising*.

Em sede museológica, assiste-se a uma suborçamentação da tutela, pese embora a totalidade das receitas próprias, o que leva não só à captação de patrocínios e mecenatos mas também à adopção de medidas que procuram garantir alguma auto-sustentabilidade, como sucede, exemplificativamente, com a criação de redes de parceria, a gestão de receitas próprias, os contratos em *outsourcing* <sup>(667)</sup>. Deste modo, considera-se inevitável

---

<sup>(667)</sup> Com o fim de determinar a transparência destes contratos, a Resolução da AR n.º 162/2011, de 29 de Dezembro, veio recomendar ao governo a promoção das alterações necessárias ao CCP garantindo que as

que se procurem e se chamem à cena os parceiros e os investidores, no intuito de prosseguir a sustentabilidade museológica. Assim, através da criação de uma rede de parcerias, os museus tornam-se mais autónomos em relação à dependência financeira do Estado, promovem a sua integração e, naturalmente, quanto mais abrangente for a rede de parceiros maior será a autonomia em relação à tutela.

Entre as medidas que se proclamam para colmatar a insuficiência do orçamento da tutela, acredita-se que a criação de redes de parceria com os museus, além de garantir uma maior independência e assegurar a promoção do espaço museológico, fomenta, também, a integração da mesma. Competirá, assim, aos responsáveis pelos museus incentivar esta integração, estreitando as relações com os potenciais parceiros. Além do mais, o carácter desburocratizado em que assentam as parcerias favorece o seu estabelecimento, tornando-os, assim, transversais à totalidade dos museus.

No mesmo sentido, adquire relevo a gestão de receitas próprias, com o aluguer de espaços e as actividades desenvolvidas no âmbito dos serviços educativos. Resultantes da própria instituição e por ela geridas, garantem, naturalmente, uma maior autonomia financeira. Ambos permitem criar importantes fontes de receita passível de ser gerida pela própria instituição e, em simultâneo, contribuem para uma dinamização ao nível da programação <sup>(668)</sup>. Afigura-se, todavia, imprescindível que a criação de receitas próprias seja acompanhada por um plano de marketing eficaz. Promove-se uma acção concertada de marketing, para a divulgação e dinamização dos museus, fomentando, assim, a aproximação de entidades externas e o aluguer de espaços.

A utilização do marketing cultural como plano estratégico <sup>(669)</sup>, relaciona diversos âmbitos como o institucional, o administrativo e o mercado cultural, na procura de um

---

entidades privadas contratadas para prestar serviços, vulgo *outsourcing*, não possuem interesses conflitantes com o interesse público.

<sup>(668)</sup> A iniciativa, "O Museu aberto à noite", permitiu uma visita diferente das habituais ao Museu do Paço dos Duques de Bragança. Deram uma nova perspectiva, no sentido de cativar o público que a outras horas do dia não podiam ali dirigir-se. Num roteiro guiado conhecia-se como as vivências de um palácio. Todos os meses, o Museu do Paço dos Duques tem patente uma exposição individualizada, complementando-a não só com peças suas mas também com peças provenientes de outras estruturas museológicas.

As visitas guiadas são completadas com outras actividades, para que o público tenha acesso a programação variada.

<sup>(669)</sup> CAMARERO IZQUIERDO, Carmen e GARRIDO SAMANIEGO, Maria José, *Marketing del Patrimonio Cultural*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2004.

maior equilíbrio da oferta e da procura <sup>(670)</sup>, para criar um círculo que gere valor e benefícios para as comunidades e como forma de gestão empresarial, permite elaborar um plano de comunicação para as instituições museológicas. Contudo, o maior perigo não é o facto de se criarem diversas estratégias de marketing, mas a forma como a médio e longo prazo se poderão impor <sup>(671)</sup>, tornando-se interesses prevalecentes sobre as funções a que se destina o museu, e que acabarão por determinar a própria lógica museológica.

O facto do Estado não ser capaz de financiar totalmente as instituições museológicas, isso não implica que estas devam ficar subordinadas às estratégias de marketing.

Entre os museus evidenciam-se assimetrias de vária ordem, uma vez que pela sua caracterização, o mecenato está, sobretudo, associado às grandes empresas, em particular às de cariz internacional, onde uma acção desta natureza visa particularmente os projectos de maior interesse e visibilidade.

Atendendo à caracterização do tecido empresarial, que se baseia nas PME's, compreende-se que muitas empresas não estejam despertas para as questões relacionadas com os normativos do mecenato, desconhecendo, muitas delas, os benefícios fiscais que lhe estão associados. Há um trabalho de fundo a empreender, para que o mecenato seja um dos caminhos para a sustentabilidade dos museus. Será necessário empreender uma acção de esclarecimento junto dos responsáveis pelas PME's, para que se torne de conhecimento geral as vantagens de natureza fiscal inerentes ao mecenato cultural e relembrar-lhes, também, a sua responsabilidade social. Configurando-se estas acções de formação como encontros de beneficiência com mecenas, como sucede nos EUA <sup>(672)</sup>

---

<sup>(670)</sup> GARCIA, Nuno Guina, *O Museu entre a cultura e o mercado: um equilíbrio instável*, Edições IPC, Coimbra, 2003.

<sup>(671)</sup> KOTLER, Neil e KOTLER, Philip, *Estratégias y Marketing de Museos*, 2.<sup>a</sup> edição, Ariel, Barcelona, 2008.

<sup>(672)</sup> Um dos meios que difere do sistema americano para o nosso sistema é o *endowment*, que se traduz numa receita gerada a partir de um volume de recursos, aplicado a taxas de mercado a riscos relativamente baixos, que ajuda a custear as diversas actividades da instituição museológica. Nos EUA, por exemplo, o Metropolitan tem um *endowment* que cobre onze anos de actividades do museu, a parte que o Guggenheim tem um *endowment* é muito baixo, o que, de certa forma, explica o marketing agressivo deste último, em comparação com o Metropolitan. Ou seja, na medida em que não há recursos que garantam a manutenção das actividades do museu, partem para experiências um pouco mais agressivas, que talvez se distanciem do objectivo ideal do museu. COHEN, Ana Paula, «Política dos Museus no Brasil», Trópico na Pinacoteca 3: Museus, 2011, p. 2.

onde a cultura é financiada, em larga escala, pelo sector privado. Paralelamente, competirá ao Estado desempenhar um papel activo na procura de novos mecenas, fomentando a sua actuação numa abrangência nacional.

Atendendo à realidade, o mecenato é entendido em termos cada vez mais abertos. Por vezes, talvez seja mais correcto falar de patrocínio ou *sponsor*, o que tem a ver com a nova compreensão dos promotores da cultura e das artes, cuja acção em benefício destas não tem que ser levada a cabo de forma desinteressada e completamente alheia a quaisquer contrapartidas. Mas impõe-se um especial cuidado para que não haja uma subordinação das instituições museológicas aos interesses do mercado.

Se não houver uma política pública definida, capaz de orientar os investidores culturais, a prática de deixar ao mercado a selecção dos projectos culturais a apoiar, causa distorções no sector cultural. As instituições culturais que mais necessitem do apoio do Estado e as regiões menos privilegiadas, são amplamente prejudicadas por esse mecanismo.

No actual panorama de carência financeira, que afecta, entre outros, o sector cultural português, ainda não existe um caminho seguro que garanta uma maior sustentabilidade museológica. Todavia, em paralelo com as formas de financiamento, que se baseiam no *fundraising*, terá que permanecer um apoio efectivo do Estado, que não se pode demitir das suas funções culturais e, sem o qual, neste momento, a ideia dos museus serem auto sustentáveis não passa de uma utopia.

---

Para além disso, nos EUA há uma concepção filantrópica no seio da sociedade. A título de exemplo, o recente Instituto de Arte Contemporânea dos EUA foi feito com 4 milhões de donativos de entidades privadas.

## PROPOSIÇÕES FINAIS

Depois de darmos a conhecer o nosso propósito, cabe apresentar algumas proposições finais.

1. A tutela jurídico-administrativa do património cultural é abrangente, revelando um complexo de instrumentos não só para a sua protecção mas também para a sua gestão e valorização.
2. A organização administrativa em sede do património cultural deve assumir um papel não só fiscalizador e repressivo mas também preventivo e planificador. Paralelamente, surgem outras entidades, designadamente as estruturas associativas de defesa do património cultural e até o próprio cidadão que se manifestam não só ao nível do procedimento administrativo mas também contribuem para a promoção de uma cidadania responsável.
3. Neste percurso, à medida que se tornou patente a riqueza das cambiantes da realidade museológica mais se confirmou aquela ideia de progressiva descoberta. Na verdade, o significado de museu ultrapassa a contextura causal do seu enunciado histórico e apresenta um novo *modus* institucional, procedimental e funcional.
4. Se, tradicionalmente, o museu reflectia uma realidade estática, com "coisas" do passado, hoje, as políticas públicas, entendem-no como uma instituição dinâmica, viva e de encontro cultural, como instância relevante para o desenvolvimento das funções educativa e formativa e como lugar de representação da diversidade cultural e de valorização dos laços de coesão social.
5. A realidade museológica é uma daquelas em que os traços ideológicos revelados pelos diferentes modelos de Estado deixam a sua presença. Mostrando-se, necessariamente, conteúdos políticos embutidos em conteúdos museológicos.
6. O Estado português possui um expressivo número de museus com diferentes tipologias, cujas funções básicas são a aquisição, preservação, documentação, pesquisa,

exposição e comunicação dos testemunhos materiais e imateriais do homem e do seu meio ambiente.

7. A organização institucional para a tutela museológica concentra-se na Administração directa do Estado, com a criação de um Departamento de Museus, Conservação e Credenciação, o que faz prever a necessidade de criar uma estrutura institucional própria para os museus.

8. Para dar cumprimento à sustentabilidade jurídica, procurou-se criar uma estrutura suportada em regiões museológicas, enquanto fenómeno de desconcentração estatal, com mecanismos que possibilitem a interacção, alcançando expressão ao nível internacional, para a prossecução de um intercâmbio ao nível museológico.

9. Preconizou-se, essencialmente, um modelo que permita pensar não só nos "grandes museus" mas também nos de menor dimensão, ainda que, integrados na RPM mas, desfavorecidos pela sua localização geográfica, que acabarão por entrar numa inércia que poderá colocar em risco a sua sobrevivência.

10. É evidente que no actual panorama de carência financeira que afecta os museus, sem que exista um caminho seguro que garanta uma maior sustentabilidade museológica, aquele modelo dificilmente seria posto em prática sem recursos adicionais do Estado.

11. No que concerne aos desafios e oportunidades dos museus no Estado português, apesar de, neste momento, se observar uma tendência no sentido da racionalização e da contenção das despesas públicas e do incentivo aos privados no seu financiamento, não existem indicadores objectivos que apontem para um afastamento do Estado, conducente a uma total privatização museológica.

12. O apoio financeiro estatal para o sector museológico deve permanecer, uma vez que o Estado não pode nem deve demitir-se das suas funções, ainda que surjam paralelamente outras formas de financiamento baseadas, nomeadamente no *fundraising*.

13. Para a sobrevivência dos museus, será de esperar que o seu papel não esteja reservado a fazer parte da indústria cultural, sob pena de se perder o horizonte ético.

14. Embora com tanto por concretizar, e com os inevitáveis problemas orçamentais, é possível afirmar que há uma estratégia para os museus.

## BIBLIOGRAFIA

- AAVV, «Cultural Statistics in the UE. Final Report of the LEG», (Population and social conditions 3/2000/E/n.º 1), Comissão Europeia, Luxemburgo, 2000, p. 192 e segs.
- ADORNO, Theodor e HORKHEIMER, Max, *Dialectic of Enlightenment*, Verso, London, 1979.
- AICARDI, Nicola, *L'Ordinamento Amministrativo dei Beni Culturali. La Sussidiarietà nella Tutela e nella Valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002.
- AINIS, Michele, «Beni Culturali e città d'arte», in: *Politica del Diritto*, n.º 3, 1988, p. 525 e segs.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, «El ordenamiento protector de los bienes de interés cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites. La preversión de las técnicas jurídicas e protección», in: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Professor Eduardo Garcia de Enterría*, volume II, ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 1590 e segs.
- ALEXANDER, Edward P., «Museums in Motion», AASLH, Nashville, Tennessee, 1979.
- ALEXANDRINO, José de Melo, «O conceito de Bem Cultural», versão provisória do texto da lição proferida ao curso de Pós-Graduação em Direito da Cultura e do Património Cultural, FDUL, Lisboa, Dezembro de 2009, p. 1 e segs.
- ALIBRANDI, Tommaso, «Valorizzazione e tutela dei beni culturali: ruolo dello Stato», *Foro Amministrativo*, Milano, 1998, p. 1637 e segs.
- ALIBRANDI, Tommaso e FERRI, Piergiorgio, *Il Diritto dei Beni Culturali*, Roma, 1988.
- , *I Beni Culturali ed Ambientali*, 4.ª edição actualizada por Tommaso Alibrandi e Anna Cenerini, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2001.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, «Os Direitos Fundamentais dos Administrados após a revisão constitucional de 1989», in: *Direito e Justiça*, Revista da Faculdade de Direito da UCP, volume VI, 1992, p. 288 e segs.

ALONSO FERNÁNDEZ, Luís, *Museología y Museografía*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1999.

ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Património Histórico. Destino Público y Valor Cultural*, ed. Civitas, Madrid, 1992.

—, «Direito do património cultural em Espanha: situação actual e perspectivas», tradução de Manuela Galhardo, in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 151 e segs.

ALPA, Guido, «Aspetti e problemi della partecipazione nel diritto urbanistico. Appunti per una discussione», in: RTDP, ano XXIX, 1979, p. 255 e segs.

AMOROSINO, Sandro, «La città d'arte: nozione e proposte per una disciplina amministrativa di tutela», in: *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n.º 4, 1990, p. 598 e segs.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Direito Constitucional - Sumários*, Coimbra, 1980.

—, «La protection des biens culturels (Rapport portugais)», in: *Travaux de l' Association Henri Capitant*, Tomo XL, 1989, p. 473 e segs.

—, *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*, livraria Almedina, Coimbra, 1992.

—, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, reimpressão, livraria Almedina, Coimbra, 1998.

ANDRADE, Manuel de, *Teoria Geral da Relação Jurídica - Sujeitos e Objecto*, volume I, livraria Almedina, Coimbra, 1987.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo. Para uma legitimação procedimental*, livraria Almedina, Coimbra, 1989.

—, *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacte Ambiental*, livraria Almedina, Coimbra, 1998.

ANTUNES, Manuel, *Civilização e Cultura*, I, Polis, Verbo, Lisboa, 1983.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *O Princípio do Poluidor-Pagador. Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*, in: *Stvdia Ivridica*, n.º 23, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 1997.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *Debate sobre a Carta dos Direitos Fundamentais: Europa e Cidadania*, Lisboa, 2001.

- ASSOCIATION OF AMERICAN MUSEUMS, «Belmont Report to the Federal Council on the Arts and Humanities», Washington DC, 1968.
- , «Museums for a new Century», *Report of the Comission on Museums for a New Century*, Washington DC, 1984.
- AZEVEDO, Bernardo M. A., *Servidão de Direito Público – Contributo para o seu estudo*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
- BABELON, Jean-Pierre e CHASTEL, André, «La notion de patrimoine», *in: Revue de l'art*, n.º 49, Paris, 1980.
- BALDWIN, Elaine *et aliis*, *Introducing Cultural Studies*, Prentice Hall, Harlow, 2004.
- BALLART, Joseph, *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*, Ariel, Barcelona, 1997.
- BALLART HERNÁNDEZ, Joseph e TRESSERRAS, Jordi Juan i, *Gestión del Patrimonio Cultural*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2004.
- BARKER, Chris, *Cultural Studies. Theory and Practice*, Sage, London, 2000.
- BARNETT, Ronald, «Higher Education: A Critical Business», Open University Press, Buckingham, 1997.
- BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, *La Ordenación Jurídica del Patrimonio Historico*, ed. Civitas, Madrid, 1990, p. 175 e segs.
- BASSOLS COMA, Martín, «El patrimonio histórico español: aspectos de su regimen jurídico», *in: RAP*, n.º 114, Setembro-Dezembro, 1987, p. 93 e segs.
- , «Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros históricos», *in: RDU*, n.º 118, Maio-Junho de 1990, p.13 e segs.
- BECK, Ulrich, GUIDDENS, Anthony e LASH, Scott, «Reflexive Modernization», *in: Cambridge and Oxford Polity Press*, Cambridge, 1994.
- BELLIDO GANT, Maria Luisa, «Arte, Museos y nuevas tecnologías», *in: Biblioteconomia y Administración Cultural – 53*, Ediciones Trea, Gijón, 2001.
- BENNET, Tony, «Putting Policy into Cultural Studies», *in: GROSSBERG, Lawrence et aliis* (eds.), *Cultural Studies*, Routledge, London, 1992, p. 23 e segs.
- , *Culture. A Reformer's Science*, Sage, London, 1998.

- BENTO, Inês, «Património Comum da Humanidade: uma resposta à insuficiência de incentivos à conservação do património cultural?», *in: Revista do CEDOUA*, n.º 23, Coimbra, 2009.
- BERNARDINI, Mauro, *Contenuto della Proprietà Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 1988.
- BOBBIO, Norberto, *O Futuro da Democracia*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1988.
- BOLAÑOS, Maria, *Historia de los museos en España. Memoria, Cultura, Sociedad*, Ediciones Trea, Gijón, 1997.
- BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loic J. D., «An Invitation to Reflexive Sociology», *in: Cambridge Polity Press*, Cambridge, 1992.
- BOURDIEU, Pierre, DARBEL, Alain e SCHNAPPER, Dominique, «The love of Art: European Art Museums and their Public», *in: Cambridge Polity Press*, Cambridge, 1991.
- BRÉBISSON, Guy de, «Le Mécénat», Coleção *Que sais je?*, *in: PUF*, 2.ª edição, Paris, 1993.
- BRITO, Luís Miguel Nogueira de, «Sobre a Legislação do Património Cultural», *in: Revista Jurídica da AAFDL*, Nova Série, n.ºs 11/12, Lisboa, Janeiro - Junho de 1989, p. 161 e segs.
- , «O novo regime do procedimento de classificação de bens culturais imóveis», *in: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Lisboa, 2010.
- BRONZE, Fernando José Pinto, *Lições de Introdução ao Direito*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- BUSTOS RAMIREZ, Juan, «Los bienes jurídicos colectivos», *in: RFDUC*, volume monográfico n.º 11, *Estudios publicados en homenaje al Prof. L. Jiménez de Asúa*, Madrid, 1986, p. 147 e segs.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, volume II, 9.ª edição, Lisboa, 1972.
- CALVO, Lluís, «L'Etnologia a Catalunya, avui: eina de coneixement i desenvolupament», *in: L' AVEC, Revista d'Història*, n.º 57, 1995, p. 36 e segs.
- CAMACHO, Clara Frayão, MONTEIRO, Joana Sousa e FREIRE-PIGNATELLI, Cláudia, «Rede Portuguesa de Museus: Linhas Programáticas», IPM / RPM, Lisboa, 2000.

- CAMARERO IZQUIERDO, Carmen e GARRIDO SAMANIEGO, Maria José, *Marketing del Patrimonio Cultural*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2004.
- CAMPOS, Diogo Mota, *Direito Comunitário*, volume II, 3.<sup>a</sup> edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1990.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Procedimento administrativo e defesa do ambiente», in: RLJ, n.ºs 3799 e 3802, Coimbra, p. 290 e segs. e p. 8 e segs.
- , «Direito do Ambiente e crítica da razão cínica das normas jurídicas», in: *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 1, APDA, Lisboa, Setembro de 1995, p. 97 e segs.
- , «Juridicização da ecologia ou ecologização do Direito», in: RJUA, n.º 4, IDUAL, livraria Almedina, Coimbra, Dezembro de 1995, p. 69 e segs.
- , «Direito Público do Ambiente. Direito Constitucional e Administrativo», sumários das lições ao I Curso de Pós-Graduação em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, CEDOUA, Coimbra, 1995/1996.
- , *Direito Constitucional*, 6.<sup>a</sup> edição, livraria Almedina, Coimbra, 1998.
- , «O Direito ao Ambiente como direito subjectivo», in: 1.<sup>as</sup> Jornadas Jurídicas Luso-Espanholas "A Tutela Jurídica do Meio Ambiente: presente e futuro", FDUC, Coimbra, 2002.
- , *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> edição, livraria Almedina, Coimbra, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.<sup>a</sup> edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
- CANTUCCI, Michele, «Beni Culturali ed Ambientali», in: NDI Appendice, UTET, Torino, 1980, p. 722 e segs.
- CARENA, Carlo, «Ruína / Restauo», in: *Memória-História, Enciclopédia Einaudi*, 1, INCM, Lisboa, 1984.
- CARVALHO, Jorge e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Perequação, Taxas e Cedências. Administração Urbanística em Portugal*, livraria Almedina, Coimbra, 2003.
- CARVALHO, José Alberto Seabra (coord.), *Museu Nacional de Arte Antiga - Guia*, IMC / Museu Nacional de Arte Antiga, 2009.

- CARVALHO, Orlando de, *Direito das Coisas (Do Direito das Coisas em Geral)*, Centelha, Coimbra, 1977.
- CAVALLO, Bruno, «La Nozione di Bene Culturale tra mito e realtà: Rilettura critica della Prima Dichiarazione della Commissione Franceschini», in: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume II, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 113 e segs.
- CERULLI, Irelli, «Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica», in: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume I, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 141 e segs.
- CHOAY, Françoise, *L'allégorie du patrimoine*, Éditions du Seuil, Paris, 1992.
- CHORÃO, Mário Bigotte, *Introdução ao Direito. O conceito de Direito*, volume I, livraria Almedina, Coimbra, 2000.
- COHEN, Ana Paula, «Política dos Museus no Brasil», *Trópico na Pinacoteca 3: Museus*, 2011, p. 2 e segs.
- COMISSÃO NACIONAL DO ICOM, *Código de Deontologia Profissional. Estatutos da Comissão Nacional Portuguesa do ICOM*, Lisboa, 1995.
- , *Código Deontológico para os Museus*, Lisboa, 2003.
- CONDESSO, Fernando dos Reis, *Direito do Ambiente*, livraria Almedina, Coimbra, 2001.
- CORDEIRO, António, «Património Cultural», in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, volume VI, Coimbra, 1994, p. 279 e segs.
- CORDEIRO, José Manuel Lopes, «A propósito das colecções industriais», in: *Boletim RPM*, n.º 3, 2002, p. 10 e segs.
- CORNU, Marie, *Le Droit Culturel des Biens. L'Intérêt Culturel Juridiquement Protégé*, Bruylant, Bruxelles, 1996.
- CORREIA, António de Arruda Ferrer, «A Venda Internacional de Objectos de Arte», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 43 e segs.
- CORREIA, Fernando Alves, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, livraria Almedina, Coimbra, 1989.
- , *As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo português*, livraria Almedina, Coimbra, 1993.

- , «Propriedade de bens culturais – restrições de utilidade pública, expropriações e servidões administrativas», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 393 e segs.
- , *Manual de Direito do Urbanismo*, volume I, 4.<sup>a</sup> edição, livraria Almedina, Coimbra, 2008.
- , *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (legislação básica)*, 8.<sup>a</sup> edição, livraria Almedina, Coimbra, 2008.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, livraria Almedina, Coimbra, 1987.
- CORTESE, Wanda, *I Beni Culturali ed Ambientali*, 2.<sup>a</sup> edição, CEDAM, Padova, 2002.
- , *Il patrimonio culturale. Profili normativi*, 3.<sup>a</sup> edição, CEDAM, Padova, 2007.
- COSTA, Alexandre Alves, «O Património entre a aposta arriscada e a confiança nascida da intimidade», in: *Jornal dos Arquitectos*, n.º 213, Novembro-Dezembro de 2003.
- COSTA, António Pereira da, *Servidões Administrativas (outras restrições de utilidade pública)*, Elcla Editora, Porto, 1992.
- , «Servidões Administrativas», comunicação apresentada nas comemorações dos 35 anos do Código Civil - Congresso de Direitos Reais, FDUC, Novembro de 2003.
- COSTA, José de Faria, ANDRADE, Manuel da Costa e CUNHA, Maria da Conceição Ferreira da, «Comentário Conimbricense do Código Penal. Parte Especial». Tomo II, dir. de Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, Coimbra, 1999.
- D’ALESSIO, Gianfranco, «I centri storici (aspetti giuridici)», Milano, 1983.
- DIAS, Jorge, «Cultura (conceito etnológico)», in: *Dicionário da História de Portugal*, volume II, dir. de Joel Serrão, reimpressão, livraria Figueirinhas, Porto, 1981, p. 253 e segs.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Direito e Política do Ambiente*, CEFA, Coimbra, 1999.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo e MENDES, Joana M. P., *Legislação Ambiental Sistematizada e Comentada*, 5.<sup>a</sup> edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- DO Ó, Jorge Ramos, *Os anos de Ferro. O dispositivo cultural durante a “Política do Espírito” 1933-1949*, Estampa, Lisboa, 1999.

- DORREGO, CARLOS A. de, «Turismo (Derecho Administrativo)», in: *Enciclopedia Jurídica Básica*, volume IV, ed. Civitas, Madrid, 1995, p. 6721 e segs.
- DUBOST, Françoise, «Un nouveau patrimoine, le végétal», Théâtre National de Chaillot, Paris, Janeiro de 1997, in: *Patrimoine et Passions Identitaires, Actes des Entretiens du Patrimoine*, présidence de Jacques Le Goff, Éditions du Patrimoine, Librairie Arthème Fayard, Paris, 1998.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, *La propiedad privada urbana (encuadramiento e regimen)*, Madrid, 1979.
- FERREIRA, David Mourão, «Alexandre Herculano e a valorização do património cultural português», in: Edição da SEC, Lisboa, p. 1 e segs.
- FERREIRA, Jorge A. B., «Direito do Património Histórico-Cultural», sumários ao I Curso de Pós-Graduação em Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, CEDOUA, Coimbra, 1995/1996.
- , *Direito do Património Histórico-Cultural. Cartas, Convenções e Recomendações Internacionais. Actos Comunitários*, CEFA, Coimbra, 1998.
- FERRI, Piergiorgio, «Os bens culturais no direito italiano», tradução de Manuela Galhardo, in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 111 e segs.
- FITZGERALD, M. H., «Museum Accreditation: Professional Standards», AAM, Washington DC, 1973.
- FOÀ, Sergio, *La Gestione dei Beni Culturali*, Giappichelli, Torino, 2002.
- FOUCAULT, Michel, «Governmentality», *Ideology and Consciousness*, 6, 1979, p. 5 e segs.
- FOURNIER, Valérie, «The appeal to "professionalism" as a disciplinary mechanism», in: *The Sociological Review*, Blackwell Publishers, Oxford, 1999.
- FRAGOLA, Massimo, *Perfil Comunitario del Turismo*, CEDAM, Padova, 1996.
- FRANÇA, José-Augusto, «Joaquim Possidónio Narciso da Silva», in: *Dicionário da História de Portugal*, V, dir. de Joel Serrão, reimpressão, livraria Figueirinhas, Porto, 1981.
- , «O Património Cultural – sentido e evolução», in: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 23 e segs.

FREIDSON, Eliot, «Labours of love in theory and practice: a prospectus», *in*: ERIKSON, K. e VALLAS, S. P. (ed.), *The Nature of Work, Sociological Perspectives*, New Haven, Yale Press University, 1990, p. 149 e segs.

—, «Pourquoi l'art ne peut pas être une profession», *in*: MENGER, Pierre-Michel e PASSERON, Jean-Claude (eds.), *in: L'art de la recherche. Essais en Honeur de Raymond Moulin, La Documentation Française*, Paris, 1994, p. 1 e segs.

FRIER, Pierre-Laurent, «Droit du Patrimoine Culturel», PUF, Paris, 1997.

FUNARI, Pedro Paulo A., «Os desafios da destruição e conservação do património cultural no Brasil», *in: Trabalhos de Antropologia e Etnologia*, 41, 2001, p. 15 e segs.

FYFE, Gordon, «A Trojan horse at the Tate», *in*: MACDONALD, Sharon e FYFE, Gordon (eds.), *Theorizing Museums, The Sociological Review*, Blackwell Publishers, Cambridge, 1996.

GARCÍA CANCLINI, Néstor, *La Globalización Imaginada*, Grijalbo, México, 1999.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *in*: REDA, n.º 39, 1983, p. 5 e segs.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo e RAMON FERNÁNDEZ, Tomás, *Curso de Derecho Administrativo*, volume II, Madrid, 1986.

GARCIA, Nuno Guina, *O museu entre a cultura e o mercado: um equilíbrio instável*, edições IPC, Coimbra, 2003.

GARRETT, Almeida, *Viagens na minha Terra*, 2.ª edição, Publicações Europa-América, Lisboa, s.d.

GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, Nova Iorque, 1973.

GIANNINI, Massimo Severo, «I Beni Pubblici», *in: Dispense delle lezioni del corso di Diritto Amministrativo tenute nell'Anno Acc. 1962-63*, Mario Bulzoni Editore, Roma, 1963, p. 89 e segs.

—, «Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale», *in*: RTDP, 1971, p. 1122 e segs.

—, «I Beni Culturali», *in*: RTDP, n.º 1, 1976, p. 3 e segs.

GOMES, Carla Amado, «O Património Cultural na Constituição», *in: Perspectivas Constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra Editora, Coimbra, 1996, p. 337 e segs.

—, «Direito do Património Cultural, Direito do Urbanismo, Direito do Ambiente: o que os une e o que os separa», *in*: RFDUL, volume 42, n.º 1, 2001, p. 353 e segs.

—, «O preço da memória: a sustentabilidade do património cultural edificado», *in*: *Estudos Direito do Ambiente, Ordenamento do Território e do Urbanismo*, ICJP, Lisboa, 2011.

GONÇALVES, Adelino, «Áreas Urbanas para (re) habilitar. As relações entre cidade e património», *in*: *O novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, FDUC, 2010, p. 75 e segs.

GONÇALVES, Pedro, *O Contrato Administrativo. Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, livraria Almedina, Coimbra, 2003.

GREFFE, Xavier, «Il Patrimonio come Opportunità Economica», *in*: *Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 34 e segs.

GRÖPL, Christoph, «La relación entre ingresos estatales y egresos estatales en un Estado constitucional democrático», *in*: RDTI, 1 e 2, 2008, p. 5 e segs.

HÄBERLE, Peter, «La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo», *in*: REDC, n.º 54, Setembro – Dezembro de 1998, p. 11 e segs.

HABERMAS, Jürgen, *Legitimation Crisis*, Heinemann, London, 1976.

HALL, Stuart, «Cultural identity and diaspora», *in*: RUTHEFORD, Jonathan (ed.), *Identity: Community, Cultural Difference*, Lawrence & Wishart, London, 1990.

—, «Introduction», *in*: HALL, Stuart (ed.), *Representation. Cultural representations and signifying practices*, Sage and Open University, London, 1997, p. 1 e segs.

HARVEY, David, *La crisi della modernità*, Milano, 1993.

HAUPFT, Albrecht, *A Arquitectura do Renascimento em Portugal*, tradução de Margarida Morgado, Presença, Lisboa, 1986.

HEIN, Heild S., «The Museum in transition, a philosophical perspective», Smithsonian Institution Press, USA, 2000.

HENRIQUES, Eduardo Brito, «Novos desafios e orientações das políticas culturais: tendências das democracias desenvolvidas e especificidades do caso português», *in*: Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia, XXXVII (73), 2002, p. 61 e segs.

HERCULANO, Alexandre, «Os monumentos», in: *Boletim da Real Associação dos Architectos e Archeologos Portugueses*, número comemorativo do centenário do nascimento de Alexandre Herculano, 1910.

HERNÁNDEZ, Francisca, *El museo como espacio de comunicación*, Ediciones Trea, Gijón, 1998.

HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20.<sup>a</sup> edição, C. F. Müller, Heidelberg, 1995.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang, «La Reforma del Derecho Administrativo. Primeras experiencias: el ejemplo del Derecho Ambiental», in: *Documentación Administrativa*, n.º 234, 1993, p. 34 e segs.

IMMORDINO, Maria, «Beni Culturali e ambiente nelle scelte della regione Sicilia», in: *Rivista di arti e diritto*, n.º 1, AEDON, Società Editrice il Mulino, 2003, p. 1 e segs.

INE, «Estatísticas da Cultura, Desporto e Recreio 2006», Lisboa, 2007.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR CONSERVATION, «Conservation in Museums and Galleries: a Survey of facilities in the United Kingdom», IIC UK Group, 1974.

IPM / OAC, «Inquérito aos Museus em Portugal», MC / IPM, Lisboa, 2000.

JEUDY, Henry-Pierre, «Mémoires du Social», PUF, Paris, 1986, p. 7 e segs.

JONATHAN-COHEN, Gérard, «La Convention Européenne des Droits de L'Homme», Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1984.

JORGE, Fernando Pessoa, «Monumentos de Interesse Histórico-Militar (Projecto e Parecer da Câmara Corporativa)», in: Separata da publicação "Museus de Portugal", Lisboa, 1971, p. 6 e segs.

JORIO, Saverio di, *Disciplina e Tutela dei Beni Culturali ed Ambientali*, Magioli, Rimini, 2001.

JUSTO, António dos Santos, «A propriedade no direito romano. Reflexos no direito português», in: BFDUC, LXXV, Coimbra, 1999, p. 99 e segs.

KISS, Alexandre Charles, «La Notion de Patrimoine Commun de l'Humanité», in: *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*, volume II, Tomo 175, The Hague Academy of International Law, London, 1982, p. 164 e segs.

KOTLER, Neil e KOTLER, Philip, *Estratégias y Marketing de Museos*, 2.<sup>a</sup> edição, Ariel, Barcelona, 2008.

- KROEBER, Alfred Louis, «Os valores como tema de investigação das ciências da natureza», in: *A natureza da Cultura*, Edições 70, Lisboa, 1993.
- KROEBER, Alfred Louis e KLUCKHOHN, Clyde, *Culture: a critical review of concepts and definitions*, Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology, 1952.
- LANVERSIN, Jacques de, «La propriété, une nouvelle règle du jeu?», *Collection Droit d'aujourd'hui*, PUF, Paris, 1975, p. 30 e segs.
- LATORRE, Angel, *Introdução ao Direito*, 3.<sup>a</sup> reimpressão, tradução do Dr. Manuel de Alarcão, livraria Almedina, Coimbra, 1997.
- LAVEISSIERE, Jean, «L' accès aux documents administratifs», in: *Information et transparence administratives*, Centre Universitaire des recherches administratives e politiques de Picardie, PUF, 1988, p. 13 e segs.
- LENER, Angelo, «Problemi generali della proprietà», in: *Proprietà privata e funzione sociale*, dir. de Santoro-Passarelli, CEDAM, Padova, 1976.
- LÉVY, Jean-Philippe, *História da propriedade*, tradução portuguesa, Estampa, Lisboa, 1973.
- LEWIS, G. D., «Museums in Britain: 1920 to the present day», in: THOMPSON, John M. A. ed., *Manual of Curatorship*, Butterworths, London, 1984.
- LIMA, António Pires de e VARELA, João Antunes, *Código Civil anotado*, volume III, 2.<sup>a</sup> edição revista e actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1987.
- LIRA, Sérgio, «Linhas de força da legislação portuguesa relativa a museus para os meados do século XX: os museus e o discurso político», in: *Actas do V Colóquio Galego de Museus*, Conselho Galego de Museus, Melide, 1998.
- , «Portuguese legislation on museums during the Estado Novo: from the First Republic inheritance to the changes of the sixties», in: *Museological Review, Museum Studies Department*, volume 6, Leicester, 1999, p. 73 e segs.
- LOBO, Manuel da Costa, «Zonas de protecção aos monumentos», in: *Conferência no Museu Nacional Machado de Castro*, Coimbra, 1981.
- LÓPEZ MEJÍAS, Jesús, *Estructuras y principios de gestión del patrimonio cultural municipal*, Ediciones Trea, Gijón, 2008.
- LUCARELLI, Francesco, *Centri storici e città patrimonio del mondo*, Padova, 1984.

- MACHADO, João Baptista, *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 1976*, livraria Almedina, Coimbra, 1982.
- , *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 3.<sup>a</sup> reimpressão, livraria Almedina, Coimbra, 1989.
- MACHADO, Jónatas, *Direito Internacional Público*, livraria Almedina, Coimbra, 2003.
- MAIA, Augusta Adrêgo, «Património Religioso Edificado. Inventariação, Classificação e História de Arte», *in: Património Classificado*. Actas dos encontros promovidos pelo IPPAR e pela UCP, Universidade Católica Editora, 1.<sup>a</sup> edição, Lisboa, 1997, p. 106 e segs.
- MALARO, Marie, «A Legal Primer on Managing Museums Collections», *Smithsonian Institution*, Washington DC, 1985.
- MANNHEIM, Hermann, *Criminologia Comparada II*, tradução de José de Faria Costa e Manuel da Costa Andrade, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1985.
- MANTINI, Pierluigi, *Associazioni ambientaliste e interesse difusi nel procedimento amministrativo*, CEDAM, Padova, 1990.
- MARIACHER, Giovanni, «Museo», *in: Grande Dizionario Enciclopedico*, UTET Editori, volume XIV, Milano, 1994.
- MARÍN TORRES, María Teresa, «Historia de la documentación museológica: la gestión de la memoria artística», *in: Biblioteconomía y Administración Cultural – 65*, Ediciones Trea, Gijón, 2002.
- MARINI, Francesco Saverio, *Lo Statuto Costituzionale dei Beni Culturali*, Giuffrè Editore, Milano, 2002.
- MARTINS, Júlio de Pina, «Direito do Ambiente - A aplicabilidade das normas comunitárias no direito interno», *in: Direito do Ambiente*, INA, Lisboa, 1994, p. 187 e segs.
- MASON, Timothy, «Gestão Museológica: Desafios e Práticas», *in: Série Museologia, Palestras e Debates*, n.º 7, EDUSP, British Council, Fundação Vitae, 2004, p. 9 e segs.
- MASON, Timothy e WEEKS, Jane, «From Australia to Zanzibar», *Resource*, 2002.
- MATEO, Martín, «El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria», *in: RAP*, n.º 52, 1967, p. 104 e segs.

MELO, António Barbosa de, «As garantias administrativas na Dinamarca e o princípio do arquivo aberto», *in*: Separata do volume LVII, BFDUC, Coimbra, 1981, p. 40 e segs.

MELO, Romeu de, *Ensaio sobre a Cultura*, 2.<sup>a</sup> edição, Colecção Temas e Problemas, Moraes Editores, Lisboa, 1978.

MENDES, José Amado, *Estudos do Património. Museus e Educação*, Colecção Estudos, Humanidades, FLUC, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009.

MENDES, Paulo de Sousa, *Vale a pena o direito penal ao ambiente?*, AAFDL, Lisboa, 2000.

MESNARD, André-Hubert, *L' action culturelle des pouvoirs publics*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1969.

—, «Política e direito do património cultural em França: situação actual e perspectivas», tradução de Manuela Galhardo, *in*: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 181 e segs.

MINISTÉRIO DA CULTURA, *Relatório Intercalar da Proposta de Lei de Bases da Política e do Regime de Protecção e Valorização do Património Cultural*, Lisboa, 1998.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, «Normativa sobre el patrimonio histórico cultural», Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, Colección Análisis y Documentos, Tomos I e II, Madrid, 1998.

MIRANDA, Jorge, *A Constituição de 1976*, livraria Petrony, Lisboa, 1978.

—, *Constituições de vários países*, 3.<sup>a</sup> edição, volume I, INCM, Lisboa, 1986.

—, «O Património Cultural e a Constituição – Tópicos», *in*: *Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, 1996, p. 253 e segs.

—, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 5.<sup>a</sup> edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

MIRRI, Beatrice, «Beni Culturali e centri storici», Génova, 1996.

MÖHEN, Jean-Pierre, «Les Sciences du Patrimoine. Identifier, conserver, restaurer», *in*: *Sciences et Art*, Éditions Odile Jacob, 1998.

MOISÉS, José Álvaro, «Democracia e financiamento da cultura no Brasil», *in*: MOISÉS, José Álvaro e BOTELHO, Isaura, «Modelos de financiamento da cultura. Os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal», Funarte, Rio de Janeiro, 1997, p. 13 e segs.

- MOORE, Kevin, *La gestión del museo*, Artes Gráficas Noega, Madrid, 1998.
- MOREIRA, Isabel Martins, *Museus e Monumentos em Portugal 1772-1974*, Universidade Aberta, Lisboa, 1989.
- MOSSETTO, Gianfranco e VECCO, Marilena, «L'Economia e la gestione del patrimonio edificato», in: MOSSETTO, Gianfranco e VECCO, Marilena dir., *Economia del Patrimonio Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 23 e segs.
- MUÑOZ CONDE, Francisco, «El tráfico ilegal de obras de arte», in: EPC, XVI, 1993, p. 395 e segs.
- MUSEUMS ASSOCIATION, «A National Strategy for Museums», *Annual Report*, London, 1991.
- MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES, «The Accreditation Scheme for Museums in the United Kingdom», [www.mla.gov.uk](http://www.mla.gov.uk).
- NABAIS, José Casalta, *Ideia sobre o quadro jurídico do património cultural*, 1.º Curso de Gestão do Património Cultural, CEFA, Coimbra, 1994.
- , «Algumas reflexões críticas sobre os direitos fundamentais», in: *Ab Uno ad Omnes*, 75 anos da Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p. 965 e segs.
- , *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, livraria Almedina, Coimbra, 1998.
- , «O regime fiscal das fundações», in: *Por um Estado Fiscal Suportável - Estudos de Direito Fiscal*, livraria Almedina, Coimbra, 2005, p. 247 e segs.
- , «Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania», in: *Por uma Liberdade com Responsabilidade - Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 149 e segs.
- , *Direito Fiscal*, 5.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2009.
- , «A autonomia local. Alguns aspectos gerais», in: *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, livraria Almedina, Coimbra, 2010, p. 80 e segs.
- , «Alguns perfis da propriedade colectiva nos países do *civil law*», in: *Estudos sobre Autonomias Territoriais, Institucionais e Cívicas*, livraria Almedina, Coimbra, 2010, p. 188 e segs.
- , *Introdução ao Direito do Património Cultural*, 2.ª edição, livraria Almedina, Coimbra, 2010.

NABAIS, José Casalta e SILVA, Suzana Tavares da, *Direito do Património Cultural. Legislação*, 2.º edição, livraria Almedina, Coimbra, 2006.

NETZER, Dick, «Património Culturale e Sviluppo Económico Regionale e Locale», *in: Economia del Património Monumentale*, Franco Angeli, Milano, 2001, p. 49 e segs.

NEVES, António Castanheira, «A unidade do sistema jurídico e o seu sentido (Diálogo com Kelsen)», *in: BFDUC*, Coimbra, 1979.

NEVES, José Soares e SANTOS, Jorge Alves dos, «Museus portugueses: evolução recente do seu levantamento (1991-2001)», *in: Boletim RPM*, n.º 1, 2001, p. 10 e segs.

NICHOLSON, Thomas David, «The ethics and responsibilities of museums with respect to acquisition and disposal of collection materials», *Curator*, 17, Nova Iorque, 1981.

NIXON, Jon *et aliis*, «Towards a learning profession: changing codes of occupational practice within the new management of education», *Discourse*, 1997, p. 7 segs.

OCTOBRE, Sylvie, «Construction et conflits de la légitimité professionnelle: qualification et compétence des conservateurs de musée», *in: Sociologies du Travail*, Janeiro-Março de 2001, p. 95 e segs.

OLIVEIRA, António Cândido de, «A difícil democracia local e o contributo do direito», *in: Estudos em comemoração do décimo aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, livraria Almedina, Coimbra, 2004.

—, *A Democracia Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

OLIVEIRA, Paula Cabral de, «Reabilitação Urbana - Património e Ambiente», *in: O Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana*, Temas CEDOUA, 2010.

ORTIGÃO, Ramalho, *O Culto da Arte em Portugal*, volume I, livraria Clássica Editora, 1943.

PALMA, Maria Fernanda, «Protecção penal dos bens culturais numa sociedade multicultural», *in: Direito do Património Cultural*, INA, Lisboa, p. 375 e segs.

PARADA, Ramon, *Derecho Administrativo III – Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*, 5.ª edição, Marcial Pons, Madrid, 1993.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «Introducción: Surgimiento, Consolidación y Situación del Derecho Administrativo», *in: Parejo Alfonso, Jimenez-Blanco e Ortega Álvarez, Manual de Derecho Administrativo*, volume I, 4.ª edição, Ariel, Barcelona, 1996.

- PEDROLLI, Alberto, «Trasformazione urbane: recupero e limiti della città», *in*: Atti IRTU, Firenze, 1989/1990, p. 87 e segs.
- PEÑUELA, Lluís, «Manual jurídico de los museos. Cuestiones prácticas», Diputación de Barcelona, Madrid, 1998.
- PEREIRA, Gonçalves e QUADROS, Fausto de, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.<sup>a</sup> edição, livraria Almedina, Coimbra, 1997.
- PÉREZ LUÑO, Antónío Enrique, «Comentario al artículo 46», *in*: *Comentarios a las Leys Políticas (Constitución Española de 1978)*, dir. de Oscar Alzaga Villaamil, volume IV, Edersa, Madrid, 1984, p. 281 e segs.
- PÉREZ MORENO, Alfonso, «Medio ambiente historico-artístico e actividad administrativa autorizante», *in*: *Impresa ambiente e pubblica amministrazione*, n.º 9, 1977, p. 97 e segs.
- , «El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico», *in*: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Professor Eduardo Garcia de Enterría*, volume II, ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 1621 e segs.
- PIMENTEL, Cristina, *O sistema museológico português (1833-1991)*, Fundação Calouste Gulbenkian, FCT, 2005.
- PINTI, Paolo e SPARNANZONI, Isidoro, *Il Comune e i Beni Culturali*, Costa & Come, Milano, 2002.
- POLI, Jean-François, *La Protection des Biens Culturels Meubles*, Paris, 1996.
- PONTIER, Jean-Marie, «La Protection du Patrimoine Monumentale», *in*: RFDA, n.º 5, 1989, p. 758 e segs.
- POSTIGLIONE, Amedeo, «Ambiente. Suo significato giuridico unitario», *in*: RTDP, n.º 1, 1995, p. 32 e segs.
- POULOT, Dominique, *Musée, Nation, Patrimoine – 1789-1815*, Éditions Gallimard, Paris, 1997.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús, «Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución», *in*: *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Professor Eduardo Garcia de Enterría*, volume II, ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 1571 e segs.
- , *Cultura, Culturas y Constitución*, reimpressão, Centro de Estudos Constitucionales, Madrid, 1993.

Primeiras Jornadas Luso-Brasileiras sobre o património edificado, Comunicações, Lisboa, 1984, p. 3 e segs.

RAMOS, José Luís Bonifácio, *O Achamento de Bens Culturais Subaquáticos*, livraria Petrony, Lisboa, 2008.

—, «Direito Administrativo da Cultura», in: *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume II, coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, livraria Almedina, Coimbra, 2009, p. 255 e segs.

RAMOS, Manuel João, «Breve nota crítica sobre a introdução da expressão "património intangível" em Portugal», in: *Conservar para quê?*, Vítor Oliveira Jorge (coord.), Porto / Coimbra, DCTP – FLUP, CEA-UCP, FCT, 2005, p. 68 e segs.

RENDE, Alfonso, *Gli Edifici Privati di Interesse Culturale. La Normativa di Tutela*. Rubbetino, 2002.

RENDEIRO, Humberto, *Gestão de Museus: caminhos para a auto-sustentabilidade*, Série II, n.º 13, ICOM Portugal, Junho-Agosto de 2011, p. 2 e segs.

RIBEIRO, Orlando, *Portugal. O Mediterrâneo e o Atlântico. Esboço de relações geográficas*, 4.ª edição revista e ampliada, Coleção «Nova Universidade», livraria Sá da Costa Editora, Lisboa, 1986.

RIEGL, Aloïs, *Le culte moderne des monuments (son essence et sa genèse)*, tradução de Daniel Wiczorek, Éditions du Seuil, Paris, 1984.

RIVIÈRE, Georges-Henri, *La Museologia*, Curso de Museologia / Textos y testimonios, tradução espanhola, ed. Akal, Madrid, 1993.

RODRÍGUEZ BECERRA, Salvador, «Patrimonio cultural, patrimonio antropológico y museos de antropología», in: *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, n.º 21, Sevilha, 1997, p. 42 e segs.

RODRÍGUEZ SIERRA, X. C., «Processos de Patrimonialización», in: REBOREDO GONZÁLEZ, X. M. (coord.), *Proxecto Galicia, Antropoloxía*, Tomo XXIX, Capítulo 9, Editorial Hércules, Corunha, 2000, p. 434 e segs.

ROLLA, Giancarlo, «Beni culturali e funzione sociale», in: *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume II, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 561 e segs.

—, «Bienes Culturales y Constitución», in: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Janeiro-Abril de 1989, p. 165 e segs.

- ROTIGLIANO, Riccardo, *in*: CAMELLI, Marco, *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, Aedon, 2004.
- SACHS, Judyth, «The activist professional», *in*: *Journal of Educational Change*, 2000, p. 77 e segs.
- SALINERO ALONSO, Carmen, *La Protección del Patrimonio Histórico en el Código Penal de 1995*, CEDES, Barcelona, 1997.
- SALVIA, Teresi F., *Diritto Urbanistico*, 4.<sup>a</sup> edição, CEDAM, Padova, 1986.
- SANCHES, José Luís Saldanha, «O regime fiscal dos imóveis classificados», *in*: *Actas do Colóquio de Direito do Património Cultural e Ambiental*, Sintra, Junho de 2005.
- SÁNCHEZ-MESA, Martínez, «La restauración inmobiliaria en la regulación del patrimonio histórico», *in*: RUE,Thomson, Aranzadi, 2004.
- SANDULLI, Aldo, «Profili Costituzionale della proprietà privata», *in*: RTDPC, n.º 26, 1972.
- , *Manuale di Diritto Amministrativo*, 12.<sup>a</sup> edição, Jovene, 1980.
- SANTORO-PASSARELLI, Francesco, «I beni della cultura secondo la Costituzione», *in*: *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, volume III, Padova, 1973, p. 1421 e segs.
- SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos e CONDE, Idalina, «Mecenato cultural de empresa em Portugal», *in*: *Análise Social*, volume XXV, n.º 107, 1990, p. 375 e segs.
- SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (coord.) e NEVES, José Soares, «Inquérito aos Museus em Portugal», MC / IPM, Lisboa, 2000.
- SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos, NEVES, José Soares, SANTOS, Jorge Alves dos e NUNES, Joana Saldanha, «O panorama museológico em Portugal, 2000-2003», IPM / RPM e OAC, Lisboa, 2005.
- SARAIVA, António José, *O que é a Cultura?*, Difusão Cultural, Lisboa, 1993.
- SARAIVA, José Hermano, *História de Portugal*, 3.<sup>a</sup> edição, Biblioteca da História, Publicações Europa-América, Lisboa, 1993.
- SCOCA, Franco Gaetano, «Centri storici: problemi irrisolti», *in*: *Scritti in onore di Alberto Predieri*, volume II, Milano, 1996, p. 1351 e segs.
- SEMEDO, Alice, *The case for Collections Management Policies*, Master of Arts in Museum Studies, Department of Museum Studies, University of Leicester, doc. policopiado, 1991.

- SERRA, Filipe Mascarenhas, *Práticas de Gestão nos Museus Portugueses*, UCP, Lisboa, 2007.
- SERRANO MORENO, José Luis, *Ecologia y Derecho. Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica*, Granada, 1992.
- SGUEO, Gianluca, Atelier: «L'émergence d'un droit administratif global», 51.<sup>a</sup> edição do Seminário de Direito Europeu d'Urbino, Centro Studi Giuridici Europei, Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", Facoltà di Giurisprudenza, Agosto de 2009.
- SCHUSTER, J. Mark, «Beyond Privatization: The Hybridization of Museums and the Built Heritage», in: BOORSMA, Peter B., HEMEL, Annemoon van e WIELEN, Niki van der (eds.), *Privatization and Culture, Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, CIRCLE Publication, n.º 10, Dordrecht, 1998.
- SILVA, Raquel Henriques da, «Apresentação», in: *Inquérito aos Museus em Portugal*, IPM / OAC, Ministério da Cultura, Lisboa, 2000, p. 12 e segs.
- SILVA, Suzana Tavares da, «Da "contemplanção da ruína" ao património sustentável. Contributo para uma compreensão adequada dos bens culturais», in: *Revista CEDOUA*, n.º 10, 2002, p. 69 e segs.
- , «Reabilitação Urbana e Valorização do Património Cultural: Dificuldades na Articulação dos Regimes Jurídicos», in: *Separata do BFDUC*, volume 82, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 349 e segs.
- , «Para uma nova dinâmica do património cultural: o património sustentável», in: *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Henrique Mesquita*, volume II, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 148 e segs.
- , «O novo direito do urbanismo: o despontar do "urbanismo pós-vinculístico" no domínio da reabilitação urbana», in: *Revista de Direito Público e Regulação*, n.º 1, CEDIPRE, FDUC, Maio de 2009, p. 113 e segs.
- , «A "linha maginot" da sustentabilidade financeira. Perigo, risco, responsabilidade e compensação de sacrifícios: uma revisão da dogmática a pretexto da gestão do litoral», in: *Revista do CEDOUA*, n.º 23, Coimbra, 2009.
- , *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da, «A Vinculação das Entidades Privadas pelos Direitos, Liberdades e Garantias», in: RDES, n.º 2, Ano XIX, 1987, p. 259 e segs.

—, *Para um contencioso administrativo dos particulares - Esboço de uma teoria subjectivista do recurso directo de anulação*, livraria Almedina, Coimbra, 1989.

—, «Património e regime fiscal da Igreja na Concordata», in: *A Concordata de 1940, Portugal – Santa Sé*, Jornadas de Estudo nos 50 anos da Concordata, Lisboa, 1993, p. 139 e segs.

—, *Em busca do acto administrativo perdido*, livraria Almedina, Coimbra, 1996.

—, *Verdes são também os direitos do Homem*, 1.ª edição, Principia, Publicações Científicas e Universitárias, Lisboa, 2000, p. 8 e segs.

—, *Responsabilidade administrativa em matéria de ambiente*, Principia, Publicações Científicas e Universitárias, Lisboa, 2000, p. 23 e segs.

—, *A Cultura a que tenho Direito. Direitos Fundamentais e Cultura*, livraria Almedina, Coimbra, 2007.

SOARES, Rogério Ehrhardt, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântida, Coimbra, 1969.

—, «O Conceito Ocidental de Constituição», in: RLJ, n.ºs 3743 e 3744, Coimbra, 1986, p. 36 e segs. e 69 e segs.

—, «O Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva», in: BFDUC, volume LVII, Coimbra, 1981, p.173 e segs.

SOLA, Tomislav, «Museums and curatorship: the role of theory», in: KAVANAGH, Gaynor (ed.), *The Museums Profession: Internal and External Relations*, Leicester University Press, London, 1991.

STONE, Peter G. e MOLINEAUX, Brian L., *The Presented Past. Heritage, museums and education*, World Archaeology, 25, Routledge, London, 1994.

STOFFLE, R., «Cultural Heritage and Resources», in: GOLDMAN, L. R. (ed.), *Social Impact Analysis. An Applied Anthropology Manual*, Oxford, Berg, 2000, p. 197 e segs.

TACCHI, Paola, «Turismo – Il Diritto Pubblico», in: *Enciclopedia Giuridica Trecanni*, volume XXXI, 1994.

TEIXEIRA, Carlos Adérito, «Da protecção do património cultural», in: *Textos Ambiente e Consumo*, número especial, III, CEJ, Lisboa, 1996, p. 61 e segs.

- THOMPSON, John, *Manual of Curatorship*, Butterworths, London, 1984.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, tradução de Carlos Monteiro de Oliveira, Principia, Publicações Científicas e Universitárias, Lisboa, 2002, p. 1 e segs.
- TOLENTINO, Átila Bezerra, «Sistema Brasileiro de Museus e outros sistemas: uma análise comparativa», *in*: Revista Musas, n.º 2, São Paulo, 2006.
- , «Políticas Públicas para Museus: o suporte legal no ordenamento jurídico brasileiro», *in*: Revista CPC, n.º 4, São Paulo, Maio-Outubro de 2007, p. 79 e segs.
- TORRES, Carlos, «Turismo – Legislação Fundamental», Confederação do Turismo de Portugal, Lisboa, 2001.
- , «Regiões de Turismo», ANRET – Regiões de Turismo de Portugal, Lisboa, 2003.
- UNIVERSITÉ DE TOUS LES SAVOIRS, *Qu'est-ce que la Culture?*, volume 6, dir. de Yves Michaud, Éditions Odile Jacob, Paris, 2001.
- UNTERMAIER, Jean, «La qualification des biens culturels en droit français», *in*: *Droit du patrimoine culturel immobilier*, dir. de Yves Jegouzo, Études de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Tours, Economica, 1985.
- VALDÉS SAGUÉS, Maria del Carmen, *La difusión cultural en el museo: servicios destinados al gran público*, Ediciones Trea, Gijón, 1999.
- VAZ, Manuel Afonso, *Lei e Reserva de Lei. A Causa da Lei na Constituição Portuguesa de 1976*, UCP, Porto, 1992.
- VERÍSSIMO, Joaquim, «Legislação civil aplicável ao património classificado», *in*: *Património Classificado*. Actas dos encontros promovidos pelo IPPAR e pela UCP, Universidade Católica Editora, 1.ª edição, Lisboa, 1997.
- VOLPE, Giulio, *Manuale di Diritto dei Beni Culturali. Storia e Attualità*, 2.ª edição, CEDAM, Padova, 2007.
- WILLIAMS, Raymond, *Culture and Society*, Penguin, Harmondsworth, 1963.
- YAMAMOTO, T., «Inter-relationship of collections and risk management», *in*: ROBERTS, Andrew ed., *Collections Management for Museums*, MDA, 1988.

## ÍNDICE GERAL

PALAVRAS PRÉVIAS .....	4
SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
RESUMO / <i>ABSTRACT</i> .....	10
INTRODUÇÃO .....	11
UM PERCURSO .....	14
PARTE I – ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO PATRIMÓNIO CULTURAL.....	17
CAPÍTULO I – A CONCEPTUALIDADE E CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICA DO PATRIMÓNIO CULTURAL .....	17
1. A conceptualidade jurídico-evolutiva do património cultural .....	17
1.1. A conceptualidade ampla e restrita .....	32
1.2. A <i>ecologização</i> do património cultural .....	54
2. A contextualização e transversalidade jurídica do direito do património cultural.....	63
2.1. O direito do património cultural .....	67
2.2. O direito do património cultural e o direito do urbanismo .....	72
2.3. O direito do património cultural e o direito do ambiente .....	86
2.4. O direito do património cultural e o direito do turismo .....	94
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO PATRIMÓNIO CULTURAL .....	101
1. A compreensão constitucional da <i>fruição</i> do património cultural como <i>direito   fundamental</i> do cidadão .....	101

2. A compreensão constitucional da <i>preservação, defesa e valorização</i> do património cultural como <i>dever fundamental</i> do cidadão .....	112
3. A compreensão constitucional da <i>protecção e valorização</i> do património cultural como <i>tarefa fundamental</i> do Estado .....	119
PARTE II – O QUADRO DA TUTELA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO PATRIMÓNIO CULTURAL .....	133
CAPÍTULO I – A EMERGÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES ADMINISTRADORAS DO PATRIMÓNIO CULTURAL .....	133
1. O Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais .....	133
2. A <i>emergência</i> dos Institutos Públicos .....	142
3. As estruturas associativas de defesa do património cultural e o cidadão .....	156
4. O caso particular das instituições religiosas .....	164
CAPÍTULO II – A <i>PROTECÇÃO E VALORIZAÇÃO</i> DO PATRIMÓNIO CULTURAL.....	169
1. Generalidades sobre o regime de <i>protecção</i> do património cultural .....	169
1.1. A Inventariação e a Classificação .....	186
1.2. A Exportação, Importação e Comércio de bens culturais .....	196
2. Generalidades sobre o regime de <i>valorização</i> do património cultural .....	203
PARTE III – A DISCURSIVIDADE INSTITUCIONAL E PROCEDIMENTAL NA <i>PROTECÇÃO, GESTÃO E VALORIZAÇÃO</i> DO UNIVERSO MUSEOLÓGICO .....	211
CAPÍTULO I – LÓGICAS E COERÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS NA <i>PROTECÇÃO, GESTÃO E VALORIZAÇÃO</i> EM SEDE MUSEOLÓGICA .....	211
1. Acepção jurídica de <i>Museu</i> .....	211
2. Ideologias e Funções Museológicas .....	219
3. As possibilidades e construção de uma rede museológica para a valorização .....	235
CAPÍTULO II – CONSTRUÇÃO TEÓRICA DE UM MODELO COMUNICACIONAL INSTITUCIONAL E A RACIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS .....	255
1. Sustentabilidade Jurídica: criação e configuração institucional de regiões museológicas.....	267
2. Planeamento e gestão das regiões museológicas .....	273
3. Serviço público e comunidade profissional museológica .....	275

4. Arquétipos para uma gestão museológica sustentável .....	281
Proposições finais .....	292
Bibliografia .....	294
Índice geral .....	316