

DORA RESENDE ALVES & DANIELA CASTILHOS

dra@upt.pt; dcastilhos@upt.pt

**Departamento de Direito, Universidade Portucalense
Infante D. Henrique, Porto, Portugal**

ORIENTAÇÕES LEGISLATIVAS PARA A CULTURA EM PORTUGAL

RESUMO

Documentos de diferente hierarquia importam para o prosseguir das medidas locais em matéria de cultura, bem como documentação da União Europeia. As orientações legislativas para a cultura da República Portuguesa refletir-se-ão conforme o seu conhecimento alargado. Importa situar alguns documentos nacionais definidores numa viagem breve pela legislação da cultura consolidada (portuguesa, mas necessariamente em ligação com a europeia). Torna-se relevante para os agentes de cultura que a inserção das políticas de curto e médio alcance geográfico se insira nas tendências definidas pelas políticas nacionais de forma a irem ao encontro da possibilidade de sucesso conforme é seu mister. O conhecimento normativo alargado, também no que toca a normas e documentos da União Europeia, torna-se um instrumento útil para potenciar a dimensão e as hipóteses de inserção numa realidade europeia de valorização. Pretende-se abrir esse acesso de conhecimento através da pesquisa em documentos legislativos ou preparatórios nacionais e da União Europeia, com relevo para análise dos de âmbito geral. O artigo está estruturado de acordo com os seguintes tópicos: introdução, como iniciar a busca no tema, o direito nacional, em que se abordam documentos de diferente natureza — a Constituição, o programa, as opções, o enquadramento, o plano, as bases —, e ainda documentos específicos, e, finalmente, a documentação na União Europeia, com notas finais e referências consultadas.

PALAVRAS-CHAVE

legislação, diário oficial, documentação, cultura, União Europeia

INTRODUÇÃO

A cultura pode ser identificada como um setor com um conjunto de domínios e funções. A nível europeu são identificados oito domínios (património artístico e monumental, arquivos, bibliotecas, livros e imprensa, artes plásticas, arquitetura, artes do espetáculo, meios áudio e audiovisuais/multimédia) e seis funções (preservação, criação, produção, divulgação, comércio/vendas e educação; Lopes, 2017).

Nada se relaciona diretamente com as normas jurídicas. Contudo, são estas que condicionam todas e cada uma das vertentes. Do seu conhecimento resultará o desempenho.

A leitura do jornal oficial remete-nos para documentos de diferente hierarquia que importam para o prosseguimento das medidas locais. Também na área da cultura, o *Diário da República* deve influenciar as decisões. As orientações legislativas para a cultura da República Portuguesa refletir-se-ão conforme o seu conhecimento alargado. Importa situar alguns documentos nacionais definidores numa viagem breve pela legislação da cultura consolidada (portuguesa, mas necessariamente em ligação com a europeia).

Torna-se relevante para os agentes de cultura que as políticas de curto e médio alcance geográfico se insiram nas tendências definidas pelas políticas nacionais de forma a irem ao encontro da possibilidade de sucesso conforme é seu mister. O conhecimento normativo alargado torna-se um instrumento útil para o poder local e secretários de cultura aquando da definição dos planos estratégicos municipais de cultura.

Do mesmo modo, o conhecimento das normas e documentos da União Europeia pode potenciar a dimensão e as hipóteses de inserção numa realidade europeia de valorização. É necessário conhecimento dos documentos e programas para entender que, com uma nova agenda para a cultura, a própria Comissão Europeia (2018b):

propõe um novo enfoque na implementação concreta a nível nacional, regional e local, tendo em conta os projetos comuns parcialmente financiados pela UE, viabilizando a aprendizagem de pares e a assistência técnica aos Estados-Membros, ou às autoridades regionais e locais designadas pelos Estados-Membros. (p. 10)

Contudo, o domínio da cultura abrange uma diversidade de áreas que justificam normativas específicas. Há que encontrar o quadro geral normativo e depois o específico.

Pretende-se abrir esse acesso de conhecimento através da pesquisa em documentos legislativos ou preparatórios nacionais e da União Europeia, com relevo para análise dos de âmbito geral.

Sem se apresentar um desenvolvimento alargado de cada documento, a orientação de busca e a valoração hierárquica dos documentos podem significar uma priorização na hora das decisões locais e facilitar o acesso a meios de financiamento. Veja-se, de novo, o caso da nova agenda para a cultura que “será apoiada em 2019 e 2020 pelos programas Europa Criativa e outros programas de financiamento de projetos culturais da UE e, a partir de 2021, por outros programas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual” (Comissão Europeia, 2018b, p. 11), correspondendo um documento a cada hipótese. Importa, assim, conhecer os documentos para os inserir numa catalogação adequada e tirar partido das oportunidades de financiamento decorrentes de cada previsão (Comissão Europeia, 2020).

A BUSCA

A possibilidade de aceder ao conhecimento do direito, nacional ou da União Europeia, é crucial, a fim de garantir o mais fácil e possível acesso, nos dias de hoje, tanto à legislação europeia como à legislação dos Estados-membros que dá aplicação aos instrumentos europeus (Conclusões do conselho sobre o plano de trabalho para a cultura 2019-2022, 2018). Conforme a Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2015, sobre o 30.º e 31.º relatórios anuais sobre o controlo da aplicação do Direito da UE (2012-2013) (2017) recorda: “numa União Europeia assente no Estado de direito e na certeza e previsibilidade da legislação, os cidadãos europeus devem, por direito próprio, ser os primeiros a ser informados, de modo claro, acessível, transparente e atempado” (p. 247) no que toda à legislação.

A disponibilização das normas jurídicas nacionais acontece hoje já por via digital conforme o Decreto-Lei n.º 83/2016 (2016), sendo feita através do endereço eletrónico do *Diário da República* português (www.dre.pt) conforme na determinação da Lei de Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas, Lei n.º 74/98 (1998).

Os meios digitais vieram dar um grande impulso na transparência e liberalização de acesso ao direito. Segundo recomendação da União Europeia, o conhecimento do direito pode ser alcançado também através da consolidação e codificação (Conclusões do conselho sobre o plano de trabalho para a cultura 2019-2022, 2018).

Recentemente tivemos um bom exemplo do Estado português ao criar no endereço do *Diário da República* o acesso a toda a legislação decorrente das adaptações para lidar com a pandemia da covid-19 (República Portuguesa, s.d.-b), conforme declarada pela Organização Mundial de Saúde a partir de 11 de março de 2020. Também a União Europeia o fez no endereço oficial com uma lista não exaustiva de documentos relacionados com a resposta comum da União Europeia à pandemia da covid-19 (União Europeia, 2021).

Contudo, não é esse o foco deste texto, são antes as questões documentais relativas à cultura e de que forma importa esse conhecimento normativo para seguir e adequar os comportamentos dos agentes decisores às orientações legislativas definidas para este campo humano.

Resolvida a questão da acessibilidade, não significa que esteja garantido o conhecimento pelos cidadãos sobre o direito. É possível melhorar a vida das pessoas através do seu conhecimento quotidiano dos direitos que lhes assistem (Comissão Europeia, 2017). Sendo verdade que muitos dos textos se destinam a profissionais de direito, nomeadamente autoridades judiciais e administrativas, a preocupação estende-se sempre ao público em geral (Comissão Europeia, 2017) e, neste nosso caso, aos agentes de cultura.

De notar, ainda, que em alguns documentos, principalmente os da União Europeia, um só documento pode dar informação sobre uma enorme quantidade de textos relevantes para uma área, como no caso do Plano de Trabalho para a Cultura 2019-2022 (Conclusões do conselho sobre o plano de trabalho para a cultura 2019-2022, 2018).

Outra vertente a ter em conta, que será aqui sublinhada, é o valor hierárquico dos textos. A diferença entre o chamado *hard law* e o *soft law*, isto é, uma diferenciação que nasce no direito internacional público, mas que é aplicável em diversos ramos de direito quanto a instrumentos jurídicos obrigatórios e outros declaratórios e não vinculantes (Alves, no prelo), ajuda a entender os diferentes graus de vinculação. Veremos isso adiante.

O DIREITO NACIONAL

Ao pretendermos seguir a legislação neste tema, surge logo a dificuldade de não existir uma definição jurídica de cultura. Trata-se de um conceito aberto a uma diversidade de conteúdos (Canotilho & Moreira, 2007).

Tomemos alguns exemplos de documentação nacional pertinente para situarmos o quadro jurídico da cultura. Casos resultantes de documentos de natureza diversa, mas atendíveis para a construção cultural

global, regional ou em dado momento. Aqui, a importância da percepção do valor hierárquico conferido pelo poder constituinte na Constituição da República Portuguesa de 1976.

Há uma visão macro para o conhecimento dos operadores da cultura que passa pela ideia sobre a constituição cultural e enquadramento geral na política de governação e legislativa. Mas surge também uma visão de pormenor que terá de ser adequada a cada caso concreto desde o teatro ao audiovisual, pois em cada setor haverá diplomas aplicáveis que exigem uma atenção específica.

Se o ponto de partida seria encontrar a legislação importante para orientar a cultura portuguesa para a próxima década, surgem também alguns documentos políticos influenciadores.

Também, ainda que não seja esse o foco deste texto, a essencial sensibilidade para o acesso a meios de financiamento para a cultura, decorre do conhecimento dos textos legais, como seja a Portaria do Governo n.º 180/2020 (2020), pela ministra da Cultura, com o “Regulamento das Linhas de Apoio ao Setor Cultural” no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.

A CONSTITUIÇÃO

A constituição cultural resultante da constituição originária de 1976 com as suas sete revisões até 2005 merece, por si só, uma análise autónoma, pelo que não será aqui desenvolvida. É uma liberdade consagrada nos Artigos 42.º e 73.º da Constituição da República Portuguesa (Alves & Gama, 2018; Gama & Poças, 2017).

O PROGRAMA

O Programa do Governo é um documento político e institucional que é elaborado e aprovado pelo próprio governo (Canotilho & Moreira, 2007). É depois submetido à apreciação da Assembleia da República, através de uma declaração do primeiro-ministro, no prazo máximo de 10 dias após a sua nomeação (Constituição da República Portuguesa, art 192, n.º 3). Pode-se dizer que este documento assinala o início prático da efetividade de funções do governo que o propôs, pois antes da sua apreciação o governo deve limitar-se à prática dos atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos (Constituição da República Portuguesa, art. 186, n.º 5). Note-se que se trata de um documento sem natureza jurídico-normativa (Canotilho & Moreira, 2007) e nem sequer publicado no *Diário da República* (República Portuguesa, s.d.-c).

No âmbito da definição das políticas públicas em Portugal deve-se inicialmente identificar o programa do governo, onde “constarão as principais orientações políticas e medidas a adoptar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental” (Constituição da República Portuguesa, art. 188). Sendo um documento formal, é, claro, constitucionalmente vinculado, visto que toda a atividade do Estado está subordinada à Constituição (Canotilho & Moreira, 2007).

À data deste capítulo, o governo de Portugal é o XXII Governo Constitucional, formado com base nos resultados das eleições legislativas de 6 de outubro de 2019, cujo primeiro-ministro é António Costa e a ministra da Cultura é Graça Fonseca (República Portuguesa, s.d.-a). De acordo com a lei orgânica do governo, “a Ministra da Cultura é coadjuvada no exercício das suas funções pela Secretária de Estado Adjunta e do Património Cultural e pelo Secretário de Estado do Cinema, Audiovisual e Media” (Decreto-Lei n.º 169-B/2019, 2019, 12-(4)). Nota-se que legislar sobre a organização e funcionamento do governo é uma manifestação do exercício de uma competência legislativa exclusiva (Constituição da República Portuguesa, art. 198, n.º 2) do próprio governo.

No programa do XXII Governo Constitucional (2019), a primeira referência à cultura é feita no âmbito da boa governação, na parte sobre o acesso aos serviços públicos, em “proceder à otimização da gestão e prestação em rede dos serviços coletivos existentes nas áreas da saúde, educação, cultura” (p. 14).

O governo pretende aprofundar a descentralização para democratizar a governação territorial, pois considera que a cultura deve ser inclusiva e envolvente, para promover políticas de acessibilidade e participação alargada de públicos e a sua ligação às instituições, às obras e aos criadores.

Só por si, a releitura do atual governo e ainda as consequências do anterior apresentam facetas relevantes para o desenvolvimento da cultura em Portugal, mas não cabe neste estudo a sua análise detalhada.

AS OPÇÕES

A Lei n.º 3/2020 (2020) corresponde à aprovação das grandes opções do plano para 2020-2023 que integram as medidas de política e os investimentos que as permitem concretizar. As grandes opções enquadram-se na estratégia de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no programa do XXII Governo Constitucional. Entretanto, é uma lei, ou seja, um ato legislativo elaborado pela

Assembleia da República, de acordo com o Artigo 161.º, g), que aprova as grandes opções dos planos, cuja existência está prevista no Artigo 90.º da Constituição da República Portuguesa. Esta lei tem um valor reforçado, que a coloca hierarquicamente superior a outros atos normativos, conforme o Artigo 91.º, n.º 1, “os planos nacionais são elaborados de harmonia com as respectivas leis das grandes opções, podendo integrar programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial”. Além disso, a importância dessa lei impõe-se ao orçamento que “é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou de contrato”, conforme o Artigo 105.º, n.º 2.

A mesma Lei n.º 3/2020 (2020) de 31 de março considera que

a natureza multifacetada da cultura implica que a abordagem utilizada para fazer face aos diversos desafios enfrentados nesta área seja adequada e ajustada. Neste sentido, a necessidade de garantir uma cultura que seja inclusiva e envolvente, leva à necessidade de promover políticas de acessibilidade e participação alargada de públicos e a sua ligação às instituições, às obras e aos criadores. (p. 453)

O ENQUADRAMENTO

As leis-quadro ou de enquadramento são leis que enquadram juridicamente ou regulam o regime de produção de atos estaduais, incluindo os atos legislativos. O Artigo 112.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, consagra um valor reforçado para as leis que “sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas”. Tal característica resulta também da natureza do Estado de direito.

Como é uma lei que regula a produção de outros atos, significa que estes têm de ser aprovados de acordo com o quadro traçado por ela, encontrando-se aí o valor reforçado das leis-quadro relativamente aos atos legislativos cuja feitura regulam (Canotilho & Moreira, 2007, p. 65).

A Lei n.º 50/2018 (2018) constituiu a lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. De acordo com o seu Artigo 4.º, n.º 1, a transferência das novas competências, a identificação da respetiva natureza e a forma de afetação dos respetivos recursos são concretizados através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado. O Artigo 15.º

é especialmente dedicado às novas competências que os órgãos municipais devem assumir no âmbito da cultura¹. Entretanto, a produção de efeitos, conforme indicado no Artigo 44.º, só ocorre “após a aprovação dos respetivos diplomas legais de âmbito setorial, acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses”.

O diploma legal de âmbito setorial corresponde ao Decreto-Lei n.º 22/2019 (2019) que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura. Por sua vez, fundamenta-se na previsão de reforçar as competências das autarquias locais tal como indicado no programa do XXI Governo Constitucional.

O referido Decreto-Lei n.º 22/2019 (2019) expressamente indica a preocupação de respeitar a hierarquia entre diplomas ao descrever no Artigo 3.º que

obedece e subordina-se aos princípios e regras consagrados na lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural, aprovada pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, na Lei Quadro dos Museus Portugueses, aprovada pela Lei n.º 47/2004, de 19 de agosto, no regime de funcionamento dos espetáculos de natureza artística e de instalação e fiscalização dos recintos fixos destinados à sua realização, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23/2014, de 14 de fevereiro, e demais legislação complementar aplicável, nomeadamente no que diz respeito aos bens classificados como tesouros nacionais incluídos nos acervos de museus que não sejam denominados museus nacionais.

Para além disso relata sobre o exercício de competências, receitas dos municípios, procedimento de transição de trabalhadores, recursos humanos e financeiros para os anos de 2019 e de 2020.

O PLANO

O Plano Nacional das Artes foi elaborado tendo em conta o horizonte temporal 2019-2024, aprovando as respetivas linhas orientadoras, e procede à criação da comissão executiva desse plano, tendo por missão a

¹ Nomeadamente, as competências são: (a) gerir, valorizar e conservar património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local; (b) gerir, valorizar e conservar os museus que não sejam museus nacionais; (c) executar o controlo prévio de espetáculos, bem como a sua fiscalização, autorizando a sua realização quando tal esteja previsto; (d) recrutar, selecionar e gerir os trabalhadores afetos ao património cultural que, sendo classificado, se considere de âmbito local e aos museus que não sejam museus nacionais.

elaboração e acompanhamento do referido plano, conforme a Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2019 (2019). Do mesmo modo, justifica uma descrição própria atenta à sua relevância e ainda novidade.

AS BASES

Existem situações em que há uma previsão legal de bases a que se seguirá legalmente um desenvolvimento desse regime jurídico com mais pormenor. É adotada uma previsão de princípios que necessitarão de um desenvolvimento. Trata-se de uma lei de bases a que se seguirá, nas mais das vezes, um decreto-lei de desenvolvimento (art. 198, n.º 1, alínea d), da Constituição da República Portuguesa. Podem ser outras as opções constitucionais (Miranda, 1997), mas não importa aqui essa explicação.

Não encontramos apenas uma lei de bases que se refira globalmente ao domínio da cultura. Contudo, a lei de bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural, aprovada pela Lei n.º 107/2001 (2001), de 8 de setembro, é bastante pertinente e justifica esta menção.

De notar que, conforme veremos mais à frente, a ligação com o direito da União Europeia está muito presente neste assunto. Em 2018, foi celebrado o ano europeu do património cultural e dele resultou a importante estratégia digital #Digital4Culture com sinergias noutras áreas (Comissão Europeia, 2017). A celebração deste ano “contribuiu consideravelmente para a consciencialização política e pública para o património cultural na Europa, bem como a importância de aproveitar esta dinâmica para explorar todo o potencial do valor social e económico da cultura para a Europa” (Conclusões do conselho sobre o plano de trabalho para a cultura 2019-2022, 2018, p. 12), sendo repetidamente citado como uma oportunidade crucial na cultura (Comissão Europeia, 2018a). Mas isso ficará para uma outra análise.

DOCUMENTOS ESPECÍFICOS

Outros diplomas surgem para situações focalizadas, se bem que ainda com a natureza de atos legislativos, ou seja, de carácter geral e abstrato. Veja-se a Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2020 (2020) no que toca ao setor tauromáquico. Também em condições específicas de conjuntura difícil, como a vivida após março de 2020, com a pandemia declarada, assim a Lei n.º 19/2020 (2020) que estabelece medidas excecionais e

temporárias de resposta à pandemia da covid-19 no âmbito cultural e artístico, procedendo à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 10-I/2020 (2020).

Mais uma vez para um setor com inúmeras particularidades, surge finalmente o Decreto-Lei n.º 47/2020 (2020) de 3 de agosto para assegurar o registo e o tratamento dos dados no cadastro nacional de animais utilizados em circos, que muito tardou para executar a Lei n.º 20/2019 (2019) de 22 de fevereiro, que reforça a proteção dos animais utilizados em circos e estabelecia que caberia ao governo, designar, por decreto-lei, a entidade competente para esse cadastro criado. Trata-se de novo de uma situação de uma lei de bases que tardava em ver publicado o seu necessário desenvolvimento. De notar que se menciona o setor como particular porque só recentemente foi recomendada a inclusão do circo tradicional nas expressões artísticas contempladas nos apoios às artes, pela Resolução da Assembleia da República n.º 59/2020 (2020) também de 3 de agosto.

E surgem ainda documentos de abrangência global com formas interessantes de democratização da cultura e de importante conhecimento para os municípios como seja o Despacho n.º 2880/2020 (2020), que permite que todos os cidadãos residentes em território nacional, no ano civil em que perfaçam 18 anos, possam visitar gratuitamente museus, palácios e teatros nacionais. São possibilidades que passam sem divulgação e que estão na disposição dos agentes de cultura para passar adiante.

Em todas estas situações, uma análise de pormenor terá que ser feita quando qualquer entidade municipal estiver em situação de decidir, mas não nos podem merecer neste espaço uma atenção detalhada.

NA UNIÃO EUROPEIA

O direito da União Europeia é hoje uma influência presente em cada Estado-membro, mas de conhecimento preciso ainda reduzido senão nos meios jurídicos, mais ainda nos meios políticos. Contudo, é uma realidade incontornável mesmo quando não diretamente visível para os menos atentos².

² Alguns diplomas nacionais referem expressamente o direito da União Europeia, por exemplo, a Portaria n.º 139/2020 (2020) de 9 de junho sobre de emissão de moeda relativa ao 73.º aniversário da Universidade de Coimbra, evento qualificado como um marco importante na história e na cultura portuguesa, refere “as presentes emissões comemorativas de moedas correntes observam o disposto no Regulamento (UE) n.º 651/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, no Regulamento (UE) n.º 729/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2014, e no Regulamento (UE) n.º 975/98 do Conselho, de 3 de maio de 1998” (p. 8). De uma forma ou de outra, mais visível ou menos, mais de 70% da documentação nacional é hoje influenciada pelo direito da União Europeia.

As suas normas aplicam-se diretamente no dia a dia dos cidadãos dos países aderentes e o seu impacto resulta também de forma menos óbvia através da transposição de regras de natureza específica e ainda da influência da *soft law*, por documentos que, sem terem carácter obrigatório, orientam as políticas dos Estados.

Desde logo, a dificuldade de fixação de uma política cultural europeia é, ao mesmo tempo, a sua vantagem, na medida em que o lema “unidos na Diversidade” é a garantia de respeito pela multiplicidade cultural (R. Ribeiro, 2017, p. 133). O Artigo 3.º do Tratado da União Europeia dispõe que a “união tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos” e, nomeadamente, “respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu” (Comissão Europeia, 2018b, p. 1).

A riqueza do património cultural da Europa e a existência de setores culturais e criativos fazem parte da identidade europeia. A cultura e as expressões culturais manifestam-se fortemente no quotidiano dos cidadãos da União Europeia e podem contribuir para o bem-estar, a cidadania ativa, os valores comuns, a inclusão social e o desenvolvimento de diálogos interculturais, bem como de um ambiente mediático livre, pluralista e diversificado. Os setores culturais e criativos contribuem plenamente para o desenvolvimento económico da União, gerando emprego e crescimento, e são, por isso, um elemento fundamental para o futuro da Europa. (Comissão Europeia, 2018b, p. 1)

É necessário entender que a União Europeia, enquanto organização de Estados, só exerce as competências que lhe foram atribuídas pelos tratados e todas as competências restantes pertencem aos Estados-membros (artigo 5.º do Tratado da União Europeia, 2016). Assim, a cultura surge como uma competência complementar para a União Europeia, conforme Rui Machette (2012). “A União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros” e aí se inclui taxativamente a cultura (artigo 6.º, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016). Ou, dito de outra forma, “os Estados-Membros têm competência exclusiva em matéria de política cultural, enquanto a função da União é encorajar a cooperação, prestar apoio e complementar as ações dos Estados-Membros” (Comissão Europeia, 2018a, pp. 2–3).

Acresce ainda o Artigo 167.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia, como base jurídica para a ação no domínio da cultura a nível da União Europeia, que:

apela ao contributo da União Europeia para o florescimento das culturas dos Estados-Membros, no pleno respeito pela sua diversidade nacional e regional, destacando simultaneamente o património cultural comum, e, se necessário, apoiando e completando a ação dos Estados-Membros no domínio visado por este artigo. (Comissão Europeia, 2018b, p. 6)

Evitamos aqui a colocação da cultura enquanto valor económico, mas não se esqueça tal faceta da realidade. Não se ponha de lado a importância da cultura para a construção da cidadania europeia, representada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como uma liberdade das artes e das ciências (Silveira & Canotilho, 2013).

Tal significa que não resulta claro para o cidadão comum, sem conhecimentos da terminologia jurídica do direito da União Europeia, “o objetivo de fixar um guia jurídico claro nesta matéria tão importante” (Machette, 2012, p. 217). Levando até a opiniões críticas e céticas como foi a de Vasco Graça Moura (2012), mas concordamos mais com a posição positiva e esperançosa de Joana Covelo de Abreu (2019), que justifica a posição tímida da União Europeia em matéria cultural.

Ainda, “estas competências, de apoio, coordenação e fomento, têm de ser exercitadas com respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, sob pena de lhes faltar a necessária justificação” (Machette, 2012, p. 216).

Atentando ao princípio da subsidiariedade, resulta necessário “avaliar se a ação a nível nacional, regional ou local seria suficiente para alcançar os objetivos pretendidos; (...) [e] se a ação da União proporcionaria valor acrescentado em comparação com a ação a nível nacional”, ao que se acrescenta

o princípio da proporcionalidade, [pelo qual] o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos pretendidos. A observância do princípio da proporcionalidade implica garantir que a abordagem escolhida e a intensidade da ação regulamentar são necessárias para alcançar os objetivos subjacentes. (Comissão Europeia, 2020, p. 3)

Significa que a intervenção da União Europeia se deve limitar ao mínimo exigido para alcançar os objetivos definidos a nível europeu, não excedendo o necessário para o efeito (Comissão Europeia, 2018b).

Deste modo e com estas limitações, ainda assim, a cultura surge como uma preocupação para a União Europeia. Cada vez mais, e, em tempos conturbados, uma *Nova Agenda Europeia para a Cultura* vem afirmar que se pode fazer mais através da cultura pois a

riqueza a herança cultural e a dinâmica dos setores cultural e criativo da Europa reforçam a identidade europeia, criando um sentimento de pertença. A cultura promove a cidadania ativa, os valores comuns, a inclusão e o diálogo intercultural no seio da Europa e em todo o mundo. (Comissão Europeia, 2018a, p. 1)

Inevitavelmente, o “apoio europeu à cultura e ao setor audiovisual vem (...) a ser prestado através de vários programas de financiamento”. Ainda decorria o “programa Europa Criativa 2014-2020 [que] constitui uma plataforma única para um apoio coordenado e construtivo” (Comissão Europeia, 2018b, p. 1) e, partindo dessa experiência, numa prorrogação de uma ação existente, surgia já a proposta de um Programa Europa Criativa 2021-2027 que “procura manter e reforçar os elementos que deram bons resultados, nomeadamente através de um orçamento reforçado que reflete o compromisso da União Europeia” (Comissão Europeia, 2018b, p. 1). A orientação geral do novo programa já foi aprovada pelo conselho em 20 de dezembro de 2018, e, note-se, já “para uma União de 27 Estados-Membros, de acordo com a notificação do Reino Unido em que este manifestou a sua intenção de se retirar da União Europeia e da Euratom com base no artigo 50.º do Tratado da União Europeia”, concretizada em 1 de fevereiro de 2020 (Conselho Europeu, 2020).

Estes programas, seja o que terminava em 2020, seja o novo para o período 2021-2027, reúnem subprogramas independentes entendidos num quadro único. Tal acontece para ter em conta as especificidades dos diferentes setores, os seus diferentes públicos-alvo e as suas necessidades específicas. Serão para os anos seguintes os média, a cultura e o intersetorial, numa ideia de continuidade (Abreu, 2019).

Vale o mesmo que foi dito para a ordem jurídica nacional: ou a análise fica demasiado vasta e genérica, ou resulta demasiado focada numa área da cultura como, por exemplo, na ordem do dia, o prisma digital (Abreu, 2019) pela recente alteração à diretiva relativa aos serviços de comunicação audiovisual (Diretiva 2010/13/EU, 2010). Mais ainda, as vertentes culturais

surgem em temas mais além, como sejam as competências para a literacia mediática, matéria que faz, aliás, expressamente a ligação direta com o mencionado Programa Europa Criativa (Conclusões do Conselho Sobre a Literacia Mediática num Mundo em Constante Mutação, 2020, p. 26). Ou nas considerações sobre a educação como meio de reforço da identidade europeia em conjunto com a cultura (Comissão Europeia, 2017, p. 3).

E é curioso porque, por vezes, uma manifestação cultural específica pode provocar um impacto geral em todo o enquadramento do domínio da cultura, tal como foi o caso do

Ano Europeu do Património Cultural 2018, que contribuiu consideravelmente para a consciencialização política e pública para o património cultural na Europa, bem como a importância de aproveitar esta dinâmica para explorar todo o potencial do valor social e económico da cultura para a Europa. (Conclusões do conselho sobre o plano de trabalho para a cultura 2019-2022, 2018, p. 12)

NOTAS FINAIS

O antigo brocardo que determina que “a ignorância das leis não aproveita a ninguém”, na medida em que o desconhecimento das normas não pode justificar o seu não acatamento (M. Ribeiro, 2019, p. 77), adequa-se ao estudo presente. O conhecimento da orientação dos documentos legislativos pode permitir um melhor encaminhamento das atividades da cultura, a decidir pelo poder local. Quanto mais adequado for o enquadramento das atividades culturais no plano nacional e europeu, maiores serão as hipóteses de impacto cívico, difusão geográfica e de modo a rentabilizar economicamente.

Facilita se os operadores culturais conhecerem a ideia constituinte de cultura, bem como a intenção da programação, marcos de atribuição financeira, lugar nas opções do Estado e quadro jurídico, numa visão global da área. Mas em seguida cada setor terá as suas especificidades e potencialidades em dado momento. A dispersão documental é considerável e exige algum grau de formação, mas será compensadora para as tomadas de decisão.

Não alcança o presente trabalho uma análise detalhada de cada documento, nem isso seria possível neste texto, mas, quando lido no conjunto da obra em que se insere, pretende orientar e sensibilizar o leitor atento. Situar no quadro legislativo e documental para futuro pormenor adequado

a cada operador de cultura.

Resulta do exposto a recomendação para a construção de uma base de dados documental que permita o acesso facilitado a todos os textos relativos à cultura, seja a nível nacional seja a nível da União Europeia. Uma compilação a que os órgãos do poder local acedam ou cuja construção promovam, de possível acesso setorial para cada área restrita dos agentes culturais. Está claro que as autoras, atenta a sua formação, não podem deixar de recomendar que essa consulta seja acompanhada por um jurista com alguma afinidade com a matéria.

Também aqui, vale, conforme indicado, a indicação geral da União Europeia sobre a importância de o conhecimento do direito ser conseguido também através da consolidação e codificação dos textos dispersos.

Já diziam os romanos, “dura lex, sed lex”.

REFERÊNCIAS

- Abreu, J. C. (2019). O audiovisual no domínio da cultura europeia: Um périplo prospetivo sobre as competências da União Europeia à luz do programa “Europa Criativa” 2012-2027 e da nova diretiva “Serviços de Comunicação Social Audiovisual”. In C. Calheiros, M. F. Monte, J. F. Rocha, & M. A. V. Pereira (Eds.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Wladimir Augusto Correia Brito*. Almedina.
- Alves, D. R. (no prelo). O direito do consumidor através da aplicação do direito da União Europeia. In *Atas do I Congresso Internacional de Direito do Consumidor - Os desafios do mercado digital para os contratos de consumo*. Universidade Portucalense.
- Alves, D. R., & Gama, M. (2018). Financiamento das artes em Portugal: O que mudou em 2017? In M. Gama (Ed.), *FIGAC 2018 – Práticas culturais e linguagens artísticas* (pp. 45–74). Escola Superior de Educação de Viana do Castelo. <http://hdl.handle.net/11328/2487>
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2007). *CRP Constituição da República Portuguesa anotada* (Volume I, 4.^a ed.). Coimbra Editora.
- Comissão Europeia. (2017). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Reforçar a identidade europeia através da educação e da cultura - Contributo da Comissão Europeia para a cimeira de Gotemburgo de 17 de novembro de 2017*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DCo673&rid=1>

- Comissão Europeia. (2018a, 22 de maio). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma nova agenda para a cultura*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0267&qid=1594683169115&from=PT>
- Comissão Europeia. (2018b, 30 de maio). *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho – Que cria o programa Europa Criativa (2021-2027) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1295/2013*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:509e1bcb-63fo-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
- Comissão Europeia. (2020). *Relatório anual de 2019 sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e as relações com os parlamentos nacionais*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c71b9a5f-bac5-11ea-811c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Conclusões do Conselho 2020/C 193/06 sobre a literacia mediática num mundo em constante mutação (2020/C 193/06), Jornal Oficial da União Europeia (2020). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609\(04\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XG0609(04)&from=PT)
- Conclusões do conselho sobre o plano de trabalho para a cultura 2019-2022 (2018/C 460/10), Jornal Oficial da União Europeia (2018). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG1221\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XG1221(01)&from=PT)
- Conselho Europeu. (2020). *Programa Europa criativa 2021-2027*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/creative-europe-2021-2027/>
- Constituição da República Portuguesa. Art. 105, Parte II.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 112, Parte III.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 161, Parte III.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 186, Parte III.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 188, Parte III.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 192, Parte III.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 198, Parte III.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 90, Parte II.
- Constituição da República Portuguesa. Art. 91, Parte II.

- Decreto-Lei n.º 10-I/2020, Diário da República n.º 61/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-26 (2020). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/10-I/2020/03/26/p/dre>
- Decreto-Lei n.º 169-B/2019, Diário da República n.º 232/2019, 1º Suplemento, Série I de 2019-12-03 (2019). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/169-B/2019/12/03/p/dre>
- Decreto-Lei n.º 22/2019, Diário da República n.º 21/2019, Série I de 2019-01-30. (2019). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/22/2019/01/30/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 47/2020, Diário da República n.º 164/2020, Série I de 2020-08-24 (2020). <https://data.dre.pt/eli/lei/47/2020/08/24/p/dre>
- Decreto-Lei n.º 83/2016, Diário da República n.º 240/2016, Série I de 2016-12-16 (2016). <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/83/2016/12/16/p/dre/pt/html>
- Despacho n.º 2880/2020, Diário da República n.º 45/2020, Série II de 2020-03-04 (2020). <https://dre.pt/home/-/dre/129843476/details/maximized>
- Diretiva 2010/13/EU, de 10 de Março de 2010 relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (directiva serviços de comunicação social audiovisual), Jornal Oficial da União Europeia (2010). https://doi.org/10.3000/17252601.L_2010.095
- Gama, M., & Poças, I. (2017). Constituição cultural da República Portuguesa. In R. Miranda Gonçalves, F. S. Veiga, & M. M. Magalhães (Eds.), *Derecho, gobernanza e innovación: Dilemas jurídicos de la contemporaneidad en perspectiva transdisciplinar* (pp. 530–535). Universidade Portucalense. http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/1872/5/eBook_CIDIGIN.pdf
- Lei de Publicação, Identificação e Formulário dos Diplomas, Lei n.º 74/98, Diário da República n.º 261/1998, Série I-A de 1998-11-11 (1998). <https://data.dre.pt/eli/lei/74/1998/p/cons/20140711/pt/html>
- Lei n.º 107/2001, Diário da República n.º 209/2001, Série I-A de 2001-09-08 (2001). <https://data.dre.pt/eli/lei/107/2001/09/08/p/dre/pt/html>
- Lei n.º 19/2020, Diário da República n.º 105/2020, Série I de 2020-05-29 (2020). <https://data.dre.pt/eli/lei/19/2020/05/29/p/dre>
- Lei n.º 20/2019, Diário da República n.º 38/2019, Série I de 2019-02-22 (2019). <https://data.dre.pt/eli/lei/20/2019/02/22/p/dre/pt/html>
- Lei n.º 3/2020, Diário da República n.º 64/2020, Série I de 2020-03-31 (2020). <https://data.dre.pt/eli/lei/3/2020/03/31/p/dre>

- Lei n.º 50/2018, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16 (2018). <https://data.dre.pt/eli/lei/50/2018/08/16/p/dre/pt/html>
- Lopes, J. A. (2017). Cultura. In C. Coelho (Ed.), *Europa de A a Z – Dicionário de termos europeus*. Aletheia Editores.
- Machette, R. C. (2012). Artigo 6.º. In M. L. Porto & G. Anastácio (Eds.), *Tratado de Lisboa – Anotado e comentado* (pp. 216–217). Edições Almedina.
- Miranda, J. (1997). *Manual de direito constitucional – Tomo V*. Coimbra Editora.
- Moura, V. G. (2012). Artigo 167.º. In M. L. Porto & G. Anastácio (Eds.), *Tratado de Lisboa – Anotado e comentado* (pp. 706–708). Edições Almedina.
- Portaria n.º 139/2020, Diário da República n.º 112/2020, Série I de 2020-06-09 (2020). <https://dre.pt/home/-/dre/135514968/details/maximized>
- Portaria n.º 180/2020, Diário da República n.º 149/2020, Série I de 2020-08-03 (2020). <https://data.dre.pt/eli/port/180/2020/08/03/p/dre>
- República Portuguesa. (s.d.-a). Área de Governo – Cultura. Retirado a 30 de março de 2021 de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/area-de-governo/cultura>
- República Portuguesa. (s.d.-b). *Legislação covid-19*. <https://dre.pt/legislacao-covid-19>
- República Portuguesa. (s.d.-c). *Programa do governo*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/programa-do-governo>
- Resolução da Assembleia da República n.º 59/2020, Diário da República n.º 149/2020, Série I de 2020-08-03 (2020). <https://data.dre.pt/eli/resolassrep/59/2020/08/03/p/dre>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2020, Diário da República n.º 105/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-05-29 (2020). <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/40-A/2020/05/29/p/dre>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2019, Diário da República n.º 37/2019, Série I de 2019-02-21 (2019). <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/42/2019/02/21/p/dre/pt/html>
- Resolução do Parlamento Europeu, de 10 de setembro de 2015, sobre o 30.º e 31.º relatórios anuais sobre o controlo da aplicação do Direito da UE (2012-2013) (2014/2253(INI) (2017/C 316/28), Jornal Oficial da União Europeia (2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0322&qid=1617113895606&from=PT>

- Ribeiro, M. A. (2019). *Introdução ao direito para as ciências sociais* (2ª ed.). Edições Almedina.
- Ribeiro, R. (2017). Cultura. In A. P. Brandão, F. Pereira Coutinho, I. Camisão, & J. C. de Abreu (Eds.), *Enciclopédia da União Europeia* (pp. 131–134). Petrony.
- Silveira, A., & Canotilho, M. (Eds.). (2013). *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia*. Edições Almedina.
- Tratado da União Europeia, Jornal Oficial da União Europeia (2016). <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, Jornal Oficial da União Europeia (2016). <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html>
- União Europeia. (2021). *Covid-19*. <https://eur-lex.europa.eu/content/news/index.html>
- XXII Governo Constitucional. (2019). *Programa do XXII governo constitucional*. <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

Citação:

Alves, D. R., & Castilhos, D. (2021). Orientações legislativas para a cultura em Portugal. In M. Gama & P. R. Costa (Eds.), *Políticas culturais municipais: Análise de documentos estruturantes em torno da cultura* (pp. 37–55). CECS.