

Tutela jurídica dos Caminhos de Santiago: Portugal e Galiza

Legal protection of the Caminho de Santiago: Portugal and Galicia

Maria João Moreira¹

0000-0002-8060-5725 

¹ Centro de Estudos Humanísticos, GALABRA-UMINHO, Universidade do Minho, Portugal.

Autor correspondente: mjm@ese.ipp.pt

Resumo. A institucionalização dos Caminhos de Santiago em Portugal ocorreu em 2019 com o Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril, que estabelece e regula esses percursos no país. A certificação funciona como um mecanismo de salvaguarda, valorização e promoção, garantindo reconhecimento oficial. Atualmente, quatro itinerários estão certificados: Caminho Português de Santiago Central – Alentejo e Ribatejo; Caminho Português de Santiago Interior; Caminho Português de Santiago – Caminho da Costa; e Caminho Português de Santiago Central – Região Centro. A partir da análise de uma seleção da legislação portuguesa e galega, será apresentada uma reflexão sobre o enquadramento normativo dos Caminhos, considerando os aspectos cultural e turístico.

Palavras-chave: Itinerários culturais. Caminhos de Santiago. Regulamentação.

Abstract. The institutionalization of the Caminhos de Santiago in Portugal took place in 2019 with Decree-Law No. 51/2019, of April 17, which establishes and regulates these routes in the country. Certification serves as a mechanism for safeguarding, enhancing, and promoting them, ensuring official recognition. Currently, four itineraries are certified: Caminho Português de Santiago Central – Alentejo and Ribatejo; Caminho Português de Santiago Interior; Caminho Português de Santiago – Caminho da Costa; and Caminho Português de Santiago Central – Região Centro. Based on the analysis of a selection from Portuguese and Galician legislation, a reflection will be presented on the regulatory framework of the Caminhos, considering cultural and touristic aspects.

Keywords: Cultural Itineraries. Caminhos de Santiago. Regulation.

1. Introdução

Em Portugal o fenómeno “Caminhos de Santiago” teve início na segunda década deste século, podendo-se identificar o ano de 2017, como o início da sua institucionalização, quando, sob a coordenação da recentemente extinta Direção Geral do Património Cultural (DGPC) em participação com as Direções Regionais de Cultura, se criou um grupo de trabalho com vista a criar a regulamentação jurídica para os Caminhos

de Santiago em Portugal. Na verdade, o espoletar da necessidade de um quadro normativo foi motivado pelo crescimento exponencial de peregrinos e consequentes preocupações sentidas pelos diferentes agentes (públicos, privados) no que diz respeito à definição e sinalização dos traçados. De facto, persistia, entre os diversos atores e operacionais envolvidos, uma dificuldade em conceber uma estratégia de âmbito nacional com carácter integrador. Neste contexto, foi atribuída ao Estado a função de ente coordenador, incumbido de desencadear a elaboração de um instrumento jurídico-normativo que permitisse consolidar e potenciar os investimentos e as intervenções já concretizados pelos setores público e privado nos percursos de maior afluência. A atuação estatal assumia, assim, um papel estruturante, orientado para a racionalização de recursos e para a minimização dos conflitos de competência e sobreposição de iniciativas observados no terreno. Foi a sociedade civil, através das associações jacobinas, que impulsionou a criação de um compromisso entre os agentes públicos locais vinculados aos itinerários de peregrinação com vista à identificação e sinalização do Caminho. Por isso, pedia-se à Administração Central que assumisse um papel de “coordenadora”, “regulamentadora” e “identificadora” dos itinerários de peregrinação criando-se, no ano 2019, a Lei que regula os itinerários do Caminho de Santiago. Por seu turno, os municípios (administração local) identificaram nos Caminhos de Santiago, mais do que uma componente identitária e histórica dos territórios, uma estratégia, esperando daí obter um impacto económico e mediático. Começaram então a direcionar recursos financeiros para a implementação de infraestruturas de apoio aos peregrinos ao longo dos itinerários que atravessam os seus territórios, investindo também na promoção dos itinerários, contando para esse efeito com as diferentes Regiões de Turismo¹. Por isso, a participação dos agentes da administração local foi determinante quando estes tomaram a iniciativa de se organizar para levar a cabo grandes projetos, alavancados por fundos comunitários, como foi o caso do Caminho de Santiago da Costa e o Caminho de Santiago Central Alentejo/Ribatejo e ainda o Caminho de Santiago Interior. Neste último caso, o projeto foi liderado pela Federação Portuguesa do Caminho de Santiago, constituída formalmente no ano de 2019 (já depois da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 51/2019, de 17 de abril). Estes projetos foram ainda além da escala regional, pois eram intermunicipais num alinhamento de boas práticas exigidas pelo Turismo de Portugal, I.P., e respetivas Regiões de Turismo.

Em Espanha, podemos identificar os anos de 1980 como marco a partir do qual os poderes públicos assumem o Caminho de Santiago como um grande ativo do ponto de

¹ As Regiões de Turismo em Portugal (ERT) são pessoas coletivas de direito público com autonomia administrativa e financeira, mas encontram-se funcionalmente integradas no sistema nacional de turismo sob a tutela do Governo, através da Secretaria de Estado do Turismo. Embora juridicamente autónomas, estão sujeitas a uma relação de articulação e cooperação com o Turismo de Portugal, I.P., especialmente no que diz respeito à promoção externa, sobre a qual não têm competência direta. Ao nível interno, são responsáveis pela elaboração dos planos regionais de turismo, pela valorização dos recursos endógenos com potencial turístico e pela dinamização de produtos turísticos estratégicos. Nos termos do Decreto-Lei n.º 67/2008, de 10 de abril, e da Lei n.º 33/2013, de 16 de maio, as ERT cooperam obrigatoriamente com o Turismo de Portugal, I.P., designadamente na definição de estratégias de promoção turística e na execução dos respetivos planos regionais, havendo coordenação vertical, mas sem subordinação hierárquica direta. Assim, existe uma dependência funcional e estratégica, mas não administrativa. O território continental de Portugal está dividido em cinco Regiões de Turismo correspondentes às NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve), a que se somam as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

vista identitário/patrimonial. Em simultâneo, também assumem o Caminho de Santiago como um ativo de enorme potencial do ponto de vista turístico/económico, desenhando e implementando um modelo de gestão administrativa. Na verdade, a criação de normativa para a regulamentação dos Caminhos de Santiago, tal como em Portugal, coincide com o crescimento do número de peregrinos que percorrem os seus itinerários para chegar à cidade de Santiago de Compostela, onde se encontram sepultados os restos mortais do Apóstolo. Segundo a evolução do número de peregrinos a Santiago de Compostela, verifica-se que, a partir do ano de 1993, existe um crescimento contínuo do número de peregrinos. Mesmo nos picos de afluência, que ocorrem nos anos jacobeus, esse crescimento pôde ser verificado. Entendemos nós que, para tal, contribuíram inúmeros fatores, entre os quais se destaca o reconhecimento internacional da UNESCO, através da inscrição do Caminho de Santiago enquanto Património Cultural da Humanidade.

A criação de normas jurídicas que regulam os itinerários precedeu uma construção simbólica destes itinerários, sendo que essa construção adveio de iniciativas diversas em Espanha e em Portugal. Por isso, também nesta apresentação se pretende mostrar o impulso que originou a referida criação normativa e, depois, os objetivos visados pela mesma. Neste caso, começaremos por focar a institucionalização espanhola, galega e portuguesa, para demonstrar a proximidade dos modelos Galiza/Portugal.

Com este estudo pretende-se então contribuir para o conhecimento dos Caminhos de Santiago recorrendo à análise de elementos gráficos, que permitem identificar o crescimento do número de peregrinos e, ainda, através da pesquisa e seleção de documentos jurídicos, ou de documentos emanados de órgãos públicos com influência política, não só portugueses, como também galegos. Sem se apresentar uma análise minuciosa de cada um dos documentos, a orientação desta pesquisa será a de caracterizar o percurso institucional dos Caminhos de Santiago, procurando identificar de que forma o Direito contribuiu para essa institucionalização, isto é, definindo traçados, espalhando competências e criando ou nomeando os agentes envolvidos.

2. A institucionalização do Caminho de Santiago em Espanha e Galiza

Em Espanha, foi em meados do século XX que surgiu um novo enfoque no Caminho de Santiago, o que levou à intervenção do Estado Central neste património cultural. Esta intervenção assentou no Decreto-Lei de 1926 que incluía a integração no Tesouro Artístico Nacional não só os monumentos, como também sítios e lugares de beleza peculiar reconhecida. A proteção do poder público centrou-se primeiramente no legado monumental que merecia ser protegido e, mais tarde, ampliou-se essa preocupação face à urgência de um trabalho de conservação e delimitação do próprio Caminho, com vista a evitar o seu progressivo desaparecimento.

Neste país, mais precisamente em Santiago de Compostela, para onde convergem todos os itinerários, por se acreditar que lá se encontram os restos mortais do Apóstolo Santiago, a regulamentação jurídica do Caminho de Santiago encontrou, por isso, o seu

marco no Decreto nº 2224/62, de 5 de setembro², reconhecendo-se formalmente o valor “sentimental e espiritual” do Caminho (art. 1º), através da declaração de Conjunto Histórico-Artístico de todos os lugares, edifícios e paragens conhecidas do Caminho de Santiago (Sanz Larruga, 1997) e todos aqueles que, a partir daquele momento, sejam identificados pelo Conselho Nacional, criado para este fim, e posteriormente regulamentados pelo Decreto 1941/1964, de 11 de junho:

...foron incluídos no catálogo de conxunto histórico-artístico os treitos do Camiño de Puente de la Reina en Navarra; da Rioxa, Huesca e Zaragoza; de Castela e León (Burgos, León e Palencia); e de Galicia (A Coruña e Lugo). (Suárez Piñeiro, 2011, p. 34)

Neste seguimento, em 9 de março de 1971, através de Ordem Ministerial, do Ministério da Informação e Turismo, publicada no BOE nº 66 de 18 de março, são declaradas determinadas zonas e rotas com interesse cultural, no qual o Caminho de Santiago aparece em primeiro lugar na lista (BOE. nº66, 1971, p. 4469).

Mais tarde, já sob o jugo da Lei nº 16 de 25 de junho de 1985, designada “Lei do Património Histórico Espanhol”, surge o Decreto nº 324/1999, de 28 de dezembro, que regulamenta a delimitação física dos itinerários de Santiago Compostela, na Comunidade de Castela e Leão (Caminho Francês). Após estas iniciativas, sucederam-se os diplomas legais, emanados do Estado e das Comunidades Autónomas que, na última década deste século, atingiram uma expressiva densidade, abrangendo leis nacionais, decretos autonómicos e regulamentos municipais (Barcelona Llop, 2021; González Bonome, s.d.), o que comprova o interesse do Caminho de Santiago em todo aquele território. A necessidade da regulamentação física do Caminho proveio, então, dos inúmeros desvios e da criação de itinerários que vinham ocorrendo ao longo do trajeto, por força de interesses económicos dos locais não atravessados pelos Caminhos (Larruga, 1997). Atendendo ao ano da criação normativa (1985), é natural que a mesma tenha surgido após o crescimento do número de peregrinos que percorriam os corredores dos Caminhos de Santiago para chegar à Catedral de Santiago de Compostela.

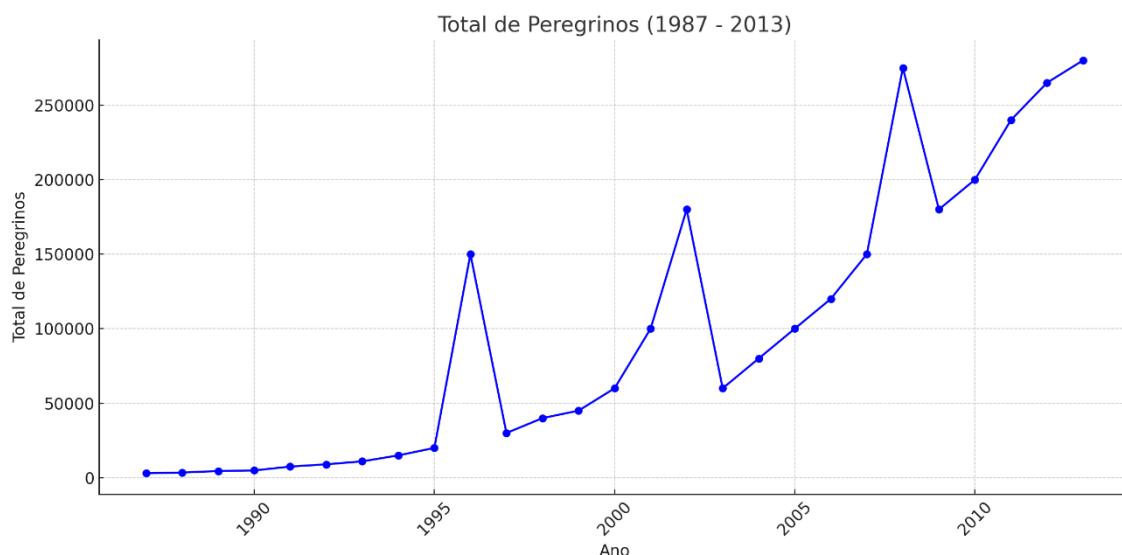
Pode-se identificar os anos de 1980³ como marco a partir do qual os poderes públicos espanhóis assumem o Caminho de Santiago como um grande ativo do ponto de

² À data, Manuel Fraga era Ministro da Informação e Turismo. Durante a década de 1960, este assumiu um papel central na implementação da campanha turística associada ao Ano Santo de 1965, pondo em prática a primeira ação estruturada de promoção cultural e turística do Caminho Francês, com incidência direta na sua sinalização e na sua visibilidade internacional. Esta campanha assentava numa estratégia de afirmação identitária e desenvolvimento turístico, alinhada com os interesses do regime franquista, permitindo abrir espaço para a integração do Caminho de Santiago no discurso do património cultural europeu (Lois González, 2013).

³ A relevância das intervenções promovidas por Fraga, enquanto Ministro da Informação e Turismo, entre os anos 1960 e 1970, é reforçada pelo facto de ter regressado à cena política como Presidente da Xunta da Galiza entre 1990 e 2005, período em que se consolidaram diversas políticas públicas de valorização do Caminho de Santiago, nomeadamente no contexto do Xacobeo 1993 — o primeiro organizado autonomamente pela Xunta — e da institucionalização do Caminho como eixo estratégico de desenvolvimento regional, para o efeito muito contribui a criação da Sociedade Anónima de Gestão do Plano Jacobeu, no ano de 1991 (Xunta de Galicia, 1991). Esta continuidade política e institucional permitiu alinhar políticas culturais, turísticas e de ordenamento do território, conferindo ao Caminho uma centralidade simbólica e económica no projeto autonómico galego (Samartim & Caamaño Franco, 2023).

vista identitário/patrimonial. Em simultâneo, também assumem o Caminho de Santiago como um ativo de enorme potencial do ponto de vista turístico/económico, desenhando e implementando um modelo de gestão administrativa.

Figura 1. Número de peregrinos



Fonte: Medina & González (2017, p. 50).

Segundo a evolução do número de peregrinos que se dirigiram à cidade de Santiago no período entre 1987 e 2013, segundo dados apresentados na Figura 1, verifica-se que a partir do ano de 1993 existe um crescimento contínuo do número de peregrinos. O crescimento que ocorreu de forma continuada a partir de 1993 pode-se explicar a partir de inúmeros fatores, entre os quais se encontra o reconhecimento internacional da UNESCO⁴. Para além disso, destaca-se também um conjunto de narrativas que foram nascendo em torno do Caminho de Santiago, como por exemplo o livro de Paulo Coelho, *O diário de um mago* (1987)⁵, bem como a promoção que ocorreu com o anúncio e a visita do Papa à cidade de Santiago de Compostela, no ano jacobeu de 1993 (Torres Feijó, 2011). Destaca-se ainda neste ponto todo o investimento público efetuado na preparação do ano jacobeu de 1993, em paralelo com o investimento público na produção de

⁴ O Caminho de Santiago foi inscrito na Lista do Património Mundial da UNESCO em 1993, durante a 17.^a Sessão do Comité do Património Mundial, realizada em Cartagena de Índias, na Colômbia. A inscrição incidiu inicialmente sobre o Caminho Francês (em território espanhol), sendo reconhecido o seu valor excepcional universal com base nos critérios (ii), (iv) e (vi), relativos ao intercâmbio de valores culturais, à importância arquitetónica e à sua relevância como rota de peregrinação cristã desde o século IX.

⁵ Neste mesmo ano (1987) o Conselho da Europa declara o Caminho de Santiago como primeiro Itinerário Cultural Europeu, contribuindo, entendemos nós, para o crescimento significativo do número de peregrinos que a partir de 1993 percorriam o Caminho de Santiago. Na verdade, a declaração do Conselho da Europa foi um marco decisivo na institucionalização transnacional deste Itinerário Cultural, definindo um quadro jurídico e político para a sua gestão integrada e para a sua valorização comum entre os Estados envolvidos (Council of Europe, 1987). Esta medida não só reconheceu a importância histórica, artística e simbólica do itinerário, mas também incentivou a coordenação de políticas públicas e privadas orientadas para a conservação, promoção turística e dinamização socioeconómica das regiões atravessadas pelo Caminho.

legislação com vista à criação de órgãos e à distribuição de competências associadas ao Caminho de Santiago. No período compreendido entre 1982 e 1993, destaca-se a produção legislativa para a preparação do Jacobeu de 1993, tendo como objetivos específicos a criação de infraestrutura administrativa para a gestão do evento, a sua promoção, o apoio e fomento do restauro de monumentos em torno do Caminho, assim como a criação de regulamentação para definir o uso de albergues, conforme se descreve na Tabela 1, abaixo.

Tabela 1. Legislação Espanhola/Galega

Número do diploma legal e data	Título do documento legal
Decreto 413/86	Orgânica da Comissão do Património Histórico
RD 1530/91	Cria o Conselho Jacobeu
Decreto 23/1991, de 1 de fevereiro	Cria o cargo de Comissário Jacobeu da Galiza
Decreto 32/1991, de 7 de fevereiro	Regula a utilização da imagem da organização galega do Ano Santo 1993
Decreto 61/1991, de 14 de fevereiro	Cria o Centro de Coordenação jacobeu
Decreto 377/91	Cria a Sociedade Anónima de Gestão do Plano Jacobeu 93
Lei 12/1991, de 14 de novembro	Regula os trabalhos artísticos nas obras públicas e nos caminhos de Santiago na Comunidade Autónoma da Galiza
Decreto 4/1992, de 16 de janeiro	Legislação de desenvolvimento da Lei 12/1991, de 14 de novembro
Decreto 2/1992, de 16 de janeiro	Alteração aos Estatutos da Sociedade Anónima de Gestão do Plano Jacobeu-93
Decreto 344/92	Regula a utilização da rede de albergues
Resolução D 260/92	Cria o Consórcio da cidade de SC
Resolução 12/11/92	Delimitação do conjunto histórico do Caminho de Santiago

Na Galiza, o Xacobeo 93 foi o primeiro megaevento de projeção que marca a reinvenção do Caminho de Santiago, designadamente do Caminho Francês. A partir deste evento e da sua projeção, foi surgindo abundante legislação dispersa e regulamentar, estando as autoridades cientes da necessidade de criar uma legislação abrangente ao mais alto nível, que contemplasse, por um lado, os diferentes aspectos do Caminho (cultural, monumental, urbano) e, por outro, a pluralidade de itinerários com diferentes relevâncias histórico-culturais e, consequentemente, com diferentes níveis de proteção, sempre procurando manter a sua integridade.

Ainda que os instrumentos legais se refiram a todos os itinerários de peregrinação que constituem o Caminho de Santiago, a sua regulamentação centra-se, sobretudo, na proteção daquele que é entendido como percurso fundamental e com o maior valor histórico e monumental, que é o Caminho Francês. Reflexo desse pensamento institucional foi a criação da Lei 3/1996, de 10 de maio, designada de “Lei Para a Proteção dos Caminhos de Santiago”⁶. Para efeitos da Lei 3/1996, de 10 de maio, o Caminho de Santiago é constituído por “...todos os percursos históricos reconhecidos documentalmente”⁷. Os restantes itinerários que fazem parte da denominação geral “Caminho de Santiago” correspondem àqueles que são atualmente conhecidos como “Caminho Português”, “Rota da Prata”, “Caminho do Norte”, “Caminho de Finisterra”, “Caminho Inglês” e “Rota do mar de Arousa e Ulla”. A sua delimitação e demarcação far-se-á de acordo com o disposto nesta Lei. Uma vez demarcados, aplicar-se-á aos bens catalogados⁸ a proteção prevista na Lei do Património Cultural Galega (art 1º, nº 4).

Quanto ao Caminho Francês, este aparece identificado na Lei como principal itinerário com relevante interesse cultural, por isso, encontra-se protegido enquanto bem de interesse cultural. A delimitação do seu território histórico consta da Resolução de 12 de novembro de 1992 da Direcção-Geral do Património Histórico e documentário (art 1º, nº 3).

Con esta nova de prensa, á que poderíamos engadir outras moitas, queremos sinalar como crece o interese, por parte de todas as comunidades autónomas e, poderíamos engadir, de todas as localidades, por acadar o recoñecemento oficial do seu patrimonio tendo como recurso fundamental a ruta a Santiago de Compostela. Non obstante, debemos deixar claro que o Camiño máis antigo, orixinal e auténtico é o Francés: os “outros” son *inventiones* dos últimos 20 anos, aínda que, por suposto, cun patrimonio artístico, histórico e cultural de seu. Este interese por acadar o recoñecemento oficial da natureza de Camiño de Santiago ten unha consecuencia positiva para o patrimonio histórico-artístico: a súa reivindicación (revalorización) e a súa conservación. O patrimonio convértese no mellor instrumento para reivindicar a “autenticidade” e valor dos Camiños. (Suárez Piñeiro, 2011, pp. 40–41)

É nosso entendimento que não foi a Lei do Património Cultural de Espanha e da Galiza que protegeu o património que peja o Caminho, mas a sua reinvenção enquanto itinerário cultural de peregrinação. As sucessivas instrumentalizações do Caminho promoveram um grande investimento público na recuperação do património cultural ligado à peregrinação jacobea e elevaram-no a Património da Humanidade através do reconhecimento pela UNESCO que data de 1993.

No ano de 2013 é aprovado o Decreto 154/2013, de 5 de setembro, pela Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria, com vista a delimitar os traçados do Caminho de Santiago do Norte, Caminho Português, Rota da Prata e Caminho de Finisterra na sua passagem pelo município de Santiago de Compostela. Nesta legislação

⁶ Tradução da autora.

⁷ Tradução da autora.

⁸ Tradução da autora.

de desenvolvimento da Lei 3/1996, de 10 de maio, no seu artigo 5º, , tal delimitação funciona como um plano de salvaguarda, uma vez que o Caminho de Santiago Francês, é protegido pela legislação da Galiza como um bem cultural com valor excepcional, cuja elaboração coube, mediante a resolução de 11 de janeiro de 2013, “à Dirección Xeral do Patrimonio Cultural [que] acorda incoar o procedemento de delimitación dos tramos do Camiño de Santiago do Norte, Camiño Portugués, Ruta da Prata e Camiño de Fisterra ao seu paso polo termo municipal de Santiago de Compostela”.

Figura 2. Caminhos Portugueses na Galiza



Fonte: O Caminho de Santiago. <https://www.caminodesantiago.gal/pt/planifique/os-itinerarios/caminho-português>

No caso do Caminho Português de Santiago, encontra-se delimitado o seu itinerário na Galiza, conforme Figura 2.

Destaca-se, ao nível regional, a aprovação do Decreto 196/2012, de 27 de setembro, que cria a Agência de Turismo da Galiza, sendo competência deste organismo coordenar e gerir a política regional sobre turismo. Quanto ao Caminho de Santiago, a sua competência alarga-se à sua conservação e promoção (art. 1º). Nos termos das suas competências, a Agência de Turismo da Galiza, diretamente ou através da S.A de Xestión do Plano Xacobeo, exerce funções de direção e coordenação das ações relacionadas com o valor cultural e turístico do Caminho de Santiago, a sua promoção, a gestão da imagem do Xacobeo, a rede de albergues, e a manutenção e conservação dos Caminhos e sua sinalização, bem como qualquer outra ação que beneficie o Caminho de Santiago (art. 9º).

Com vista à proteção jurídica do Caminho de Santiago, merece ainda destaque o Decreto 4/2013, de 10 de janeiro, que institui a estrutura orgânica do Ministério da Cultura, Educação e Planeamento Universitário, onde se atribui a este Ministério e, sob dependência deste, à Direção Geral do Património Cultural, as competências para a

conservação e recuperação do Caminho de Santiago, bem como a elaboração de regulamentação que o afetem.

No que diz respeito à gestão integral do Caminho de Santiago, o Conselho da Xunta de Galiza aprovou, em 24 de setembro de 2015, o Plano Diretor e Plano Estratégico do Caminho de Santiago na Galiza 2015–2021⁹. Esse plano avança no processo de ordenamento, regulação e melhoramento das rotas jacobeias, tendo como horizonte, o Ano Santo 2021. Este Plano Diretor determina três objetivos básicos na gestão do Caminho de Santiago: proteger e preservar o Caminho, fazer da peregrinação uma experiência de qualidade adaptada ao peregrino e ao peregrino do século XXI, e promover a coesão social e o equilíbrio territorial. Estabelece, ainda, como medida prioritária, a coordenação e a complementaridade entre as ações relacionadas com a identificação, proteção, gestão, promoção e divulgação do Caminho de Santiago, realizadas pelos diferentes departamentos da Xunta de Galiza, por meio de um órgão de coordenação específico. Nasce, assim, a Comissão Interdepartamental do Caminho de Santiago.

A Comissão, criada pelo Decreto 107/2016, de 4 de agosto, fica sob a dependência da Agência do Turismo da Galiza, “é o órgão coordenador das ações setoriais dos diferentes departamentos da Administração Geral da Comunidade Autónoma da Galiza, no campo relacionado ao Caminho de Santiago” (art. 1º, nº 2), tendo como função principal cumprir os objetivos estabelecidos pela Xunta de Galiza no Plano Diretor e Estratégico do Caminho de Santiago 2015–2021, e garantir a homogeneidade e coordenação das ações que, a partir da Administração Geral da Comunidade Autónoma da Galiza e do setor público autónomo, são desenvolvidas em torno do Caminho de Santiago. Na sua composição, encontra-se um presidente (Presidente da Xunta Autónoma da Galiza) e dois vice-presidentes, sendo um deles membro da Agência do Turismo da Galiza e o outro com competências na área do património cultural (art. 1º, al. a) e b)).

Com olhos postos no ano Jacobeu, entendemos nós, é aprovada a Lei 5/2016, de 4 de maio¹⁰ (revoga a Lei 3/1993, de 10 de maio), também designada por Lei do Património Cultural da Galiza, onde, em obediência ao princípio da simplificação legislativa, agrupa os dois instrumentos legais, cuja base comum assenta nos princípios de valorização e proteção do valor cultural dos bens que constituem o património cultural da Galiza. Esta Lei também uniformiza as partes do regime jurídico que eram comuns ao resto do património cultural galego e à identidade do Caminho de Santiago. O Título VI fica reservado para o regime específico de proteção do Caminho de Santiago, opção que garantia salvaguardar as suas peculiaridades.

Nesta alteração legislativa à proteção do património cultural da Galiza, onde se inserem os Caminhos de Santiago, dá-se uma nova definição destes itinerários, que passou a ser definido no plural “caminhos”, mas com maior grau de exigência quanto aos

⁹ O Plano Diretor e Plano Estratégico do Caminho de Santiago na Galiza é um instrumento de planeamento estratégico. Pode conter recomendações, linhas de ação, prioridades e diretrizes, mas não cria normas jurídicas diretamente aplicáveis com força obrigatória, salvo se estas forem posteriormente integradas em instrumentos legais ou regulamentares próprios. (Plan Director e Plan Estratégico do Camiño de Santiago en Galicia 2015–2021 - https://www.xunta.gal/plans-programas?content=actuacion_0071.xml)

¹⁰ A Lei nº 5/2016, de 4 de maio, do património cultural da Galiza, foi publicada no Diário Oficial da Galiza a 16 de maio de 2016.

critérios para seu reconhecimento institucional, conforme dispõe o nº 1 do art. 73º, com a epígrafe *O concepto dos Camiños de Santiago*:

Los Caminos de Santiago están formados por el conjunto de rutas reconocidas documentalmente de las que puede testimoniarse su uso como rutas de peregrinación de largo recorrido y que estructuran, conforman y caracterizan el territorio que atraviesan. (Lei nº 5/2016, de 4 de maio)

À luz do novo conceito criado pela Lei nº 5/2016, de 4 de maio, passam a integrar o Caminho de Santiago outras rotas, abrindo assim a possibilidade de reconhecimento de outros itinerários cuja historicidade seja devidamente documentada e justificada: “as rutas principais de los Camiños de Santiago son: ... o Camiño Portugués, no interior e da costa; ...”, ino caso dos itinerários com origem em Portugal.

Apesar de ter criado uma definição aberta de Caminho de Santiago, o legislador da Galiza distingue os itinerários do Caminho, isto é, os itinerários que integram a Lista do Património Mundial da UNESCO, como bens de interesse cultural. Estes itinerários encontram-se classificados e, por isso, sujeitos à tutela da Lei do Património Cultural, pelo facto de integrarem o património cultural da Galiza. Quanto aos restantes itinerários, apenas serão inventariados debaixo da categoria “territórios históricos”. Nestes itinerários que integram a categoria de “território histórico” incluem-se o Caminho Português e o Caminho da Costa, por força do art. 73º/2 da Lei 5/2016, de 4 de maio.

Para a definição de rota jacobea e o seu consequente alargamento a outros itinerários do Caminho de Santiago, gerados por força da Lei 5/2016, 4 de maio, muito contribuiu a definição dada pelo ICOMOS, na Carta dos Itinerários Culturais de 2008. Para a Comissão Científica Internacional de Itinerários Culturais (CIIC) do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), itinerário cultural é definido como:

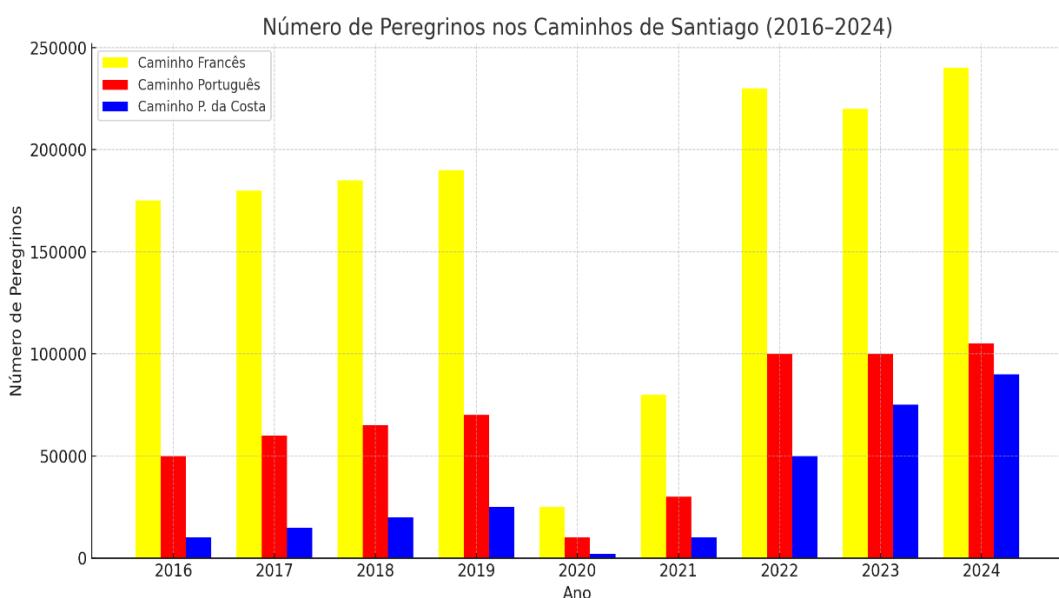
...uma via de comunicação terrestre, aquática, mista ou de outro tipo, materialmente determinada, com uma dinâmica e funções históricas próprias ao serviço de um objetivo concreto e determinado que reúne as seguintes condições: a) Constituir o testemunho de movimentos interativos de pessoas e de intercâmbios multidimensionais contínuos e recíprocos de mercadorias, de ideias, de conhecimentos e de valores em períodos significativos entre povos, países, regiões ou continentes ao longo de consideráveis períodos de tempo; b) Ter contribuído para uma fecundação mútua das culturas envolvidas, no espaço e no tempo, a qual se manifesta tanto no seu património tangível como no intangível; c) Ter integrado, num sistema dinâmico, os laços históricos e culturais associados à sua existência. (ICOMOS, 2008, p. 2)

Além disso, o desenvolvimento e o crescimento do Caminho de Santiago determinaram o envolvimento do turismo na sua promoção e gestão, alterando o carácter simbólico definido em 1962, que reportava a necessidade da proteção da rota de Santiago como elemento associado à nação espanhola, cuja autenticidade do traçado deveria ser protegida.

3. Antecedentes da institucionalização dos Caminhos de Santiago em Portugal

O Caminho de Santiago, no decurso do século XXI, passou a integrar um conjunto de itinerários com enorme dinamismo económico e humano ao longo de toda a sua extensão. Na segunda década deste século, em grande medida devido ao aumento exponencial de peregrinos que passaram a circular nos caminhos portugueses em direção a Santiago de Compostela, este começou a despertar interesses, entendemos nós divergentes, mas coerentes quanto ao sentido a seguir no que se refere às políticas públicas da sua valorização. Para o efeito, exigia-se a intervenção da Administração Central do Estado com vista à coordenação deste processo de valorização. Do início deste processo até à sua institucionalização decorreram cerca de dez anos até que ocorresse uma iniciativa legislativa que definiu juridicamente o Caminho de Santiago em Portugal como um itinerário de peregrinação sendo que, a partir desta definição, se estabeleceram as regras para o seu reconhecimento, valorização e promoção.

Figura 3. Número de peregrinos nos Caminhos de Santiago em Portugal

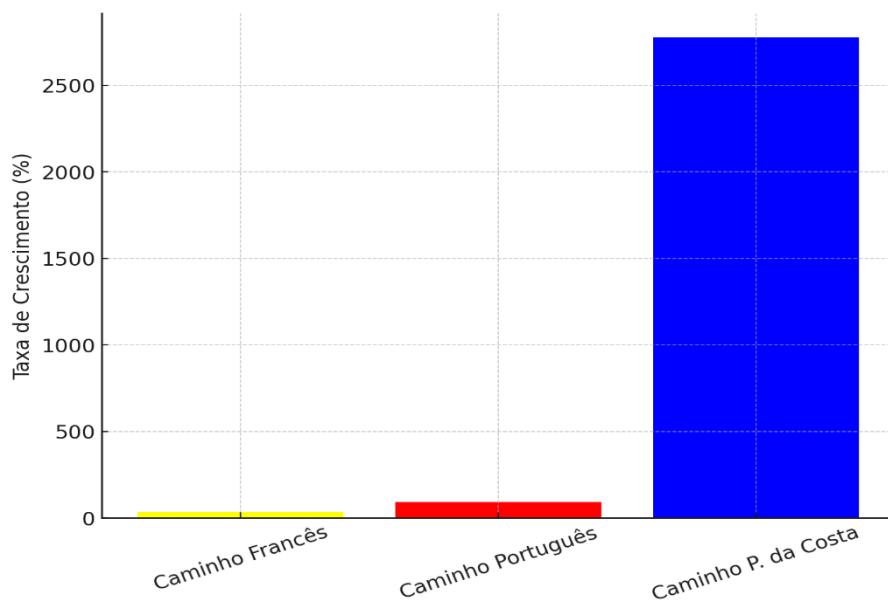


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Oficina del Peregrino (até 31/12/2024).

Realizado através de dados facultados pela Oficina do Peregrino, a Figura 3 evidencia o crescimento exponencial dos caminhos portugueses no período entre 2016 e 2024, com a exceção dos anos do confinamento devido à COVID-19, refletindo, de alguma forma, no tempo e em números, o resultado do envolvimento de diferentes forças e entidades portuguesas em torno da institucionalização e do reconhecimento dos Caminhos de Santiago em Portugal, por força da primeira certificação conferida em 2021, através da Portaria nº 120/2021, de 15 de março (DRE nº51/2021, Série II, de 2021-03-15, pág. 21-22). Decorre da análise da Figura 2 que, em menos de uma década, verifica-se um crescimento exponencial do Caminho Português, mais tarde certificado como Caminho de Santiago o Caminho Português de Santiago Central – Porto e Norte, e o

crescimento gradual expressivo do Caminho Português da Costa (apesar destes dois itinerários apenas terem merecido a certificação, respetivamente, em 19 de dezembro de 2023, através da Portaria nº 445/2023 [DRE nº 243/2023, Série I de 2023–12–19, pág. 32–33] e 2 de fevereiro de 2022, através da Portaria nº 67/2022, de 2 de fevereiro [DRE nº 23/2022, Série I de 2022–02–02, pág. 3–4]). Se atendermos ao somatório do número de peregrinos que percorrem os Caminhos de Santiago em território português, verifica-se uma aproximação, a passos largos, dos números apresentados para o Caminho Francês. Tendência que, se não for invertida ou sofrer alteração, parece indicar a possibilidade de, num futuro próximo, os Caminhos Portugueses a Santiago possam vir a alcançar ou ultrapassar o Caminho Francês.

Figura 4. Taxa de crescimento de peregrinos (2016–2024)



Fonte: elaboração própria a partir de dados Oficina del Peregrino.

A comparação de dados apresentados na Figura 4 revela que, entre 2016 e 2024, o crescimento do Caminho Francês foi de apenas 34,25%; o Caminho Português, cujo crescimento é quase de três vezes mais que o Caminho Francês, apresenta uma taxa de crescimento para o mesmo período, de 92,69%, o que indica um aumento de popularidade neste itinerário. Porém, o crescimento do “Caminho da Costa” ganha especial relevo passando a ser o terceiro Caminho mais percorrido a partir de 2022, mas com um crescimento acelerado face ao Caminho Francês e ao Caminho Português, com um crescimento de 2775,31%.

Se inicialmente, neste caso em concreto desde 2016, o número de peregrinos em rotas portuguesas não chegava a ser metade do número de peregrinos que caminhavam no Caminho Francês, atualmente – desde janeiro até dezembro de 2024 – verifica-se que estes distam num valor de 66.170 peregrinos. O que aponta para uma continuidade daquilo que ocorre desde 2022 (e 2024), em que o somatório de peregrinos em rotas no território português ultrapassa a metade dos peregrinos na rota mais procurada, o Caminho Francês.

Face aos dados obtidos, podemos interpretar que, enquanto o Caminho Francês mantém sua posição como itinerário mais popular, mas com um crescimento moderado,

o Caminho Português está em ascensão, com um crescimento significativo. Quanto ao Caminho da Costa, os dados revelam que é o itinerário que mais cresce, com um aumento exponencial, indicando, entendemos nós, uma mudança nas preferências dos peregrinos por itinerários menos tradicionais.

Ainda neste contexto, os dados obtidos pela Oficina permitem-nos verificar que, no ano 2023, as cidades do Porto, Valença do Minho e Lisboa ocupavam os “lugares de partida” cimeiros da tabela (2º, 3º e 4º lugar respetivamente), sendo que, na totalidade, naquilo que se pode denominar por “Top 10 de locais de origem dos peregrinos”, três dos dez eram territórios portugueses. Esta tendência parece ter continuidade na atualidade, sendo que, até ao momento, o Porto mantém-se na segunda posição.

3.1. A institucionalização dos Caminhos de Santiago em Portugal

A primeira iniciativa conhecida para a proteção dos Caminhos de Santiago em Portugal teve origem na sociedade civil, em dezembro de 2009, no âmbito do Fórum Peregrinação, que decorreu em Vila Nova de Gaia, em 13/12/2009. A Associação Espaço Jacobeu, uma entidade de direito privado, em colaboração com diversos municípios, aprovou aí a “Carta de Grijó”. Este documento de compromisso enfatizava a urgência de uma maior consciencialização, por parte do Estado português, relativamente ao património cultural e paisagístico representado pelos itinerários de peregrinação em território nacional. Defendia, ainda, a necessidade de os Caminhos Portugueses de Santiago serem protegidos através da sua classificação como património cultural e natural, promovendo medidas de estudo, conservação e valorização.

Na Carta de Grijó propunha a criação de um modelo de gestão assente num Conselho de Cooperação, com o objetivo de coordenar e administrar os percursos de peregrinação em Portugal. Este Conselho incluiria representantes de municípios, instituições regionais de carácter público e associações jacobéias, abrangendo não apenas o Caminho de Santiago, mas também o Caminho de Fátima e outros itinerários religiosos. A estrutura preconizada atribuía à Administração Central a responsabilidade de criar uma entidade reguladora da sinalética, encarregada de homologar e uniformizar a sinalização dos percursos, assegurando a produção de um manual técnico com diretrizes comuns que facilitassem a orientação dos peregrinos.

Ainda no âmbito do Fórum Peregrinação de 2009, com o tema “Sinalização – Princípios Básicos a Adotar na Abertura e Sinalização dos Itinerários de Peregrinação: Caminho de Santiago e Caminho de Fátima”, foi delineada uma estratégia que visava, entre outros objetivos, a preparação da candidatura do Caminho de Santiago em Portugal à inscrição na Lista do Património Mundial da UNESCO. Seguiu-se a conferência “Carta de Grijó: E Agora?”, realizada na Biblioteca Municipal Ferreira de Castro, em Oliveira de Azeméis, no dia 23 de janeiro de 2010, que se estruturou em dois momentos principais: uma primeira parte dedicada à sinalização dos itinerários e uma segunda focada na sua classificação, tendo por base as experiências bem-sucedidas das candidaturas espanhola e francesa. Os municípios envolvidos comprometeram-se, por via de um protocolo, a

instruir a candidatura com base na identificação dos itinerários que atravessavam os seus territórios e que pretendiam classificar. Tendo-se estipulado um prazo de seis meses para esta fase preparatória e um período adicional de dois anos para a realização dos estudos, levantamentos, sinalização e manutenção da sinalética.

Em consonância com o protocolo que saiu da conferência “Carta de Grijó: E Agora?” os municípios de Caminha, Esposende, Matosinhos, Porto, Valença, Viana do Castelo, Vila do Conde e Vila Nova de Cerveira apresentaram o projeto intermunicipal “Valorização do Caminho de Santiago – Caminho Português da Costa”, visando a qualificação do trajeto entre Porto e Valença. Para a concretização deste projeto, os municípios solicitaram à Direção Regional de Cultura do Norte (DRCN) um parecer relativo à colocação de sinalética direcional e informativa, incluindo em áreas sujeitas a servidões administrativas do património cultural. A proposta foi aceite, uma vez que respeitava os símbolos adotados pelo Conselho da Europa para os Caminhos de Santiago.

O ano de 2017 destacou-se pela formalização da candidatura dos itinerários portugueses do Caminho de Santiago à UNESCO, concretizada a 31 de janeiro. Este processo coincidiu com um crescente interesse político pelo tema, refletido na apresentação do Projeto de Resolução n.º 837/XIII/2^a pelo grupo parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), então na oposição. Este projeto recomendava ao Governo que legislasse sobre o Caminho de Santiago, justificando-se com a relevância patrimonial e cultural do mesmo, enquanto elo espiritual e histórico entre os povos, bem como pelo seu potencial económico, sobretudo no que respeita ao chamado “Caminho Central”.

Segundo o projeto, a proteção e valorização deste itinerário deveriam ser acompanhadas de políticas públicas de requalificação e dinamização, centradas nas necessidades dos peregrinos. Os deputados destacaram que o “Caminho Central” constituía a “espinha dorsal” dos itinerários em território português, percorrido pela maioria dos peregrinos, sendo, no entanto, alvo de investimentos pouco expressivos e carecendo de uma estratégia coordenada. Criticava-se, ainda, a proliferação de iniciativas isoladas promovidas por municípios e entidades sem tradição jacobea, que contribuíam para a confusão entre os vários itinerários e a sua percepção, tanto a nível nacional como internacional. Do ponto de vista da regulamentação e proteção, a Proposta de Resolução destacava o processo de candidatura à UNESCO como Património da Humanidade, sustentado no estudo de viabilidade desenvolvido pelo Eixo Atlântico, (2015), em articulação com trinta e oito municípios portugueses e galegos, bem como outras entidades interessadas. A inscrição dos Caminhos Portugueses na lista da UNESCO, à semelhança do que acontecera com o Caminho Francês, era vista como um fator potenciador de atratividade e valorização patrimonial.

O projeto de resolução foi remetido à Comissão de Cultura a 9 de maio de 2017, mas só viria a ser debatido em sessão plenária a 3 de julho de 2019. Durante a discussão parlamentar, os autores da Proposta de Resolução reforçaram as críticas ao alegado desinteresse do Governo pelo “Caminho Central”, salientando a ausência de investimentos em infraestruturas, o défice de apoio às associações jacobistas e a inexistência de uma estratégia eficaz de divulgação. Preocupações adicionais incluíam a falta de apoio governamental à ratificação municipal dos itinerários.

Em resposta, os deputados do partido do Governo (Partido Socialista) referiram a existência de um diploma legal destinado à certificação e valorização do Caminho de Santiago em Portugal, cuja principal finalidade seria garantir o seu reconhecimento internacional e a sua integração na rede dos Caminhos “oficiais” de Santiago. Enfatizaram ainda que os Caminhos de Santiago constituem património cultural europeu, representando um ponto de confluência de culturas, defendendo por isso uma abordagem que incluísse a regulamentação dos itinerários existentes e a definição de novos percursos. Esta regulamentação, segundo os mesmos, deveria servir de instrumento para promover o desenvolvimento territorial, garantindo melhores condições para os peregrinos e contribuindo para a coesão das regiões menos povoadas.

A análise dos discursos parlamentares evidencia uma clara divergência de perspetivas. Enquanto os autores da Proposta de Resolução atribuíam centralidade ao “Caminho Central” e reclamavam a prioridade da sua proteção face à proliferação de itinerários sem tradição jacobea, o Governo propunha uma abordagem mais abrangente, assente na diversidade de caminhos e na sua relevância supranacional. Ambos os lados, contudo, manifestaram preocupação com a proteção do património jacobeu, ainda que por vias distintas. A complexidade do tema tornou evidente a necessidade de reconhecer a pluralidade de percursos existentes em Portugal, justificando, assim, o uso da designação no plural – “Caminhos de Santiago”.

A votação do Projeto de Resolução teve lugar em sessão plenária a 5 de julho de 2019, sendo aprovado por maioria parlamentar, com os votos contra do grupo parlamentar do partido do Governo. A Resolução foi publicada no *Diário da República, 1.ª série, n.º 143, em 29 de julho de 2019*, sob o título de Resolução da Assembleia da República n.º 126/2019¹¹. Na sua formulação final, a Assembleia da República recomendou ao Governo a implementação de um conjunto de medidas destinadas à proteção, valorização, divulgação e promoção do Caminho Central Português de Santiago. Entre estas medidas destacam-se: a realização de ações de proteção e requalificação da via principal; a melhoria das infraestruturas, sobretudo nos troços coincidentes com vias rodoviárias; a limpeza e manutenção periódica dos itinerários; o apoio às associações jacobistas, em especial aquelas compostas por voluntários que promovem a hospitalidade entre peregrinos; e a difusão de informação credível, a nível nacional e internacional, relativa aos itinerários e aos respetivos pontos de apoio. A resolução incluiu também uma recomendação para que os itinerários fossem ratificados pelos municípios e integrados nos respetivos Planos Diretores Municipais (PDM).

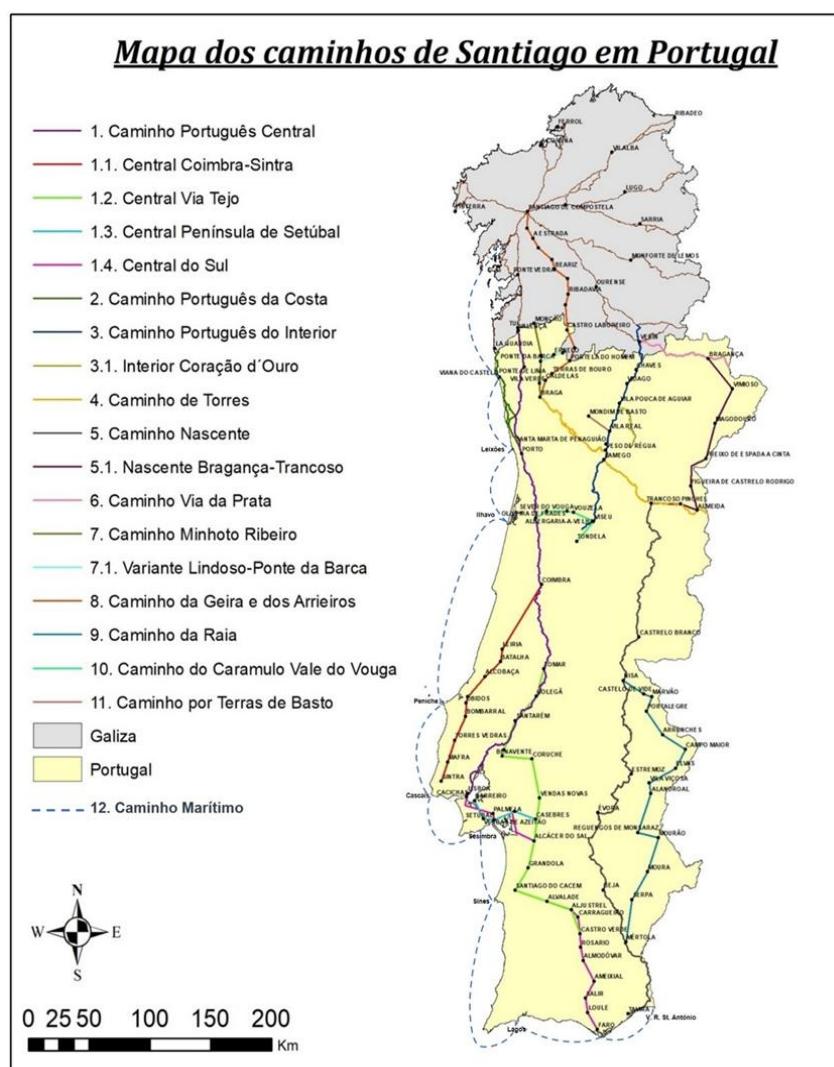
Entretanto, o crescimento do número de peregrinos nos Caminhos de Santiago em território português suscitou um crescente interesse por parte das políticas públicas de turismo, passando os itinerários a integrar a agenda do Ministério da Economia. Neste enquadramento, os Caminhos de Santiago foram reconhecidos como um recurso estratégico para o desenvolvimento de um produto turístico diferenciado. Este

¹¹ Em Portugal aquando da votação da Proposta de Resolução, tinham representação parlamentar os seguintes partidos políticos: Partido Socialista (PS), que governava; Partido Social Democrata (PSD); CDS – Partido Popular (CDS-PP); Bloco de Esquerda (BE); Coligação Democrática Unitária (CDU) – constituída pelo Partido Comunista Português (PCP) e Partido Ecologista – Os Verdes (PEV); e o partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN).

reconhecimento foi consolidado com a inclusão dos Caminhos de Santiago, bem como dos recém certificados Caminhos de Fátima, no Plano Estratégico para o Turismo, no âmbito dos “roteiros/itinerários temáticos com forte vocação turística no domínio histórico-cultural e/ou natural” (Conselho de Ministros, 2013, p 2174).

No seguimento dessa estratégia, o Turismo de Portugal, I.P., lançou, em 2018, a plataforma digital “Caminhos de Fé”, destinada à promoção e divulgação dos diversos itinerários de peregrinação existentes no território nacional, conforme se alcança da análise da Figura 5. Esta plataforma continua a ser atualizada e ampliada, oferecendo uma cartografia abrangente dos percursos, desde o Algarve até às fronteiras do Norte, em Chaves e Valença, contribuindo para reforçar a sua visibilidade e integração no setor turístico.

Figura 5. Caminhos de Santiago em Portugal



Fonte: adaptado de Miguel Ángel Fernández Ramírez.

4. A tutela jurídica do Caminho de Santiago em Portugal

No ano de 2017, sob a coordenação da Direção Geral do Património Cultural e com a participação das Direções Regionais de Cultura, é constituído um grupo de trabalho com vista a apresentar um projeto de regulamentação dos Caminhos de Santiago em Portugal. Na verdade, o espoletar da necessidade normativa foi motivado pelo crescimento exponencial de peregrinos e consequentes preocupações sentidas pelos diferentes agentes (públicos, privados) ao nível da regulamentação dos traçados. Era ainda sentida dificuldade pelos diferentes agentes envolvidos em criar uma estratégia ao nível nacional que fosse agregadora. Por isso, ao Estado era atribuída essa competência de agente agregador, sendo compelido a tomar a iniciativa de criar um instrumento jurídico que potenciasse o investimento e trabalho já realizados pelos setores público e privado nos itinerários mais procurados, minimizando a dispersão de recursos e os desentendimentos que cresciam entre os agentes que atuavam no terreno.

Em 13 de novembro de 2018 é apresentado o anteprojeto¹² do Decreto-Lei que regula a valorização e promoção do Caminho de Santiago. O anteprojeto do Decreto-Lei apresentava uma estrutura normativa abrangente, prevendo a valorização e promoção do Caminho de Santiago através quer da certificação, quer da criação de órgãos de coordenação e consulta, nomeadamente: a criação do órgão de Coordenação Nacional do Caminho de Santiago (CECS), responsável pela gestão global dos itinerários; o do estabelecimento de um Conselho Científico, com a função de avaliar os processos de certificação, produzir conhecimento e assessorar a CECS; a extensão do itinerário certificado, contemplando tanto o percurso de ida até Santiago de Compostela como o retorno a Portugal; a definição jurídica do itinerário, abrangendo bens do domínio público e propriedades privadas sujeitas a servidões administrativas ou restrições de utilidade pública, garantindo o direito de passagem dos peregrinos; a obrigatoriedade da adoção de instrumentos de gestão territorial, tanto a nível municipal como intermunicipal, assegurando a integridade do itinerário e a preservação do património cultural e paisagístico associado; e a criação de um Conselho Consultivo com representantes de entidades externas ao poder local e à administração central, incluindo o Ministério da Administração Interna (excluído na versão final do Decreto-Lei).

O principal objetivo da regulamentação proposta era a definição de critérios comuns e a sua articulação entre os diversos setores envolvidos, nomeadamente património cultural, turismo, ordenamento do território e administração pública. Para tal, o anteprojeto previa a criação de um órgão coordenador de âmbito nacional e um Conselho Consultivo, incluindo representantes da sociedade civil, da Igreja Católica e das Regiões de Turismo.

Destaca-se que, na versão preliminar do diploma, não estava prevista a figura de uma entidade gestora específica, nem a exigência de apresentação de um plano de gestão como requisito para a certificação.

¹² O acesso ao anteprojeto foi possível mediante pedido à Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros onde se encontra arquivado, este documento não está publico.

4.1. A juridicização dos Itinerários de Santiago através do Decreto-Lei n.º 51/2019

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 51/2019 foram introduzidas alterações estruturais significativas, entre as quais se destacam: a supressão do CECS, substituído por uma Comissão de Certificação com competências reduzidas; a eliminação do Conselho Científico, removendo-se o seu papel na produção de conhecimento e na avaliação técnica dos itinerários; e a desvinculação da regulamentação da adequação do território ao itinerário certificado, o que enfraquece a articulação entre ordenamento do território e a preservação do Caminho de Santiago.

O novo quadro normativo estabelece as atribuições dos diferentes atores institucionais, delineando um modelo hierárquico de tomada de decisão. Já a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e o Turismo de Portugal assumem um papel técnico central, coordenando o processo de certificação e promovendo os itinerários. Por outro lado, os municípios são responsáveis pela implementação das diretrizes estabelecidas, em coordenação com a entidade gestora dos itinerários do Caminho de Santiago.

Foi ainda definido um papel secundário para outras entidades, nomeadamente as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), com atribuições limitadas; as Associações privadas relacionadas com o Caminho de Santiago; a Igreja Católica; as Associações de municípios; e a Sociedade Anónima do Plan Xacobeo (art. 6.º). Quanto às comunidades locais e os cidadãos, estes foram excluídos do processo de decisão, não lhes sendo conferida qualquer participação no quadro normativo dos itinerários do Caminho de Santiago. Poder-se-ia identificar como momento de intervenção das comunidades o momento do procedimento administrativo designado de audiência prévia. Porém, apesar de contemplada expressamente na Lei a existência de um procedimento formal de audiência de interessados, este não tem caráter vinculativo e não interfere no ato final de certificação. Assim, o modelo adotado pelo Governo não reconhece a participação pública como parte integrante da construção do valor cultural do Caminho de Santiago em Portugal.

O Decreto-Lei n.º 51/2019 estabelece os critérios a obedecer para ser conferida certificação a um itinerário como parte do Caminho de Santiago, nomeadamente:

- Uso consistente e historicamente comprovado através de fontes documentais, vestígios materiais ou tradição registada;
- Associação a património cultural e natural relevante;
- Continuidade e coerência geográfica do percurso;
- Garantia do direito de passagem e existência de infraestruturas de apoio.

A certificação dos itinerários é precedida de um procedimento administrativo, cujo objetivo é assegurar a salvaguarda, valorização e promoção do Caminho de Santiago em território nacional. O processo de certificação segue os seguintes passos:

- Submissão do pedido por uma entidade gestora previamente designada;
- Apreciação técnica pela Comissão de Certificação;

- Emissão de parecer pelo Conselho Consultivo (não vinculativo);
- Homologação final do itinerário certificado, por meio de Portaria ministerial.

A análise do anteprojeto e das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 51/2019 revela uma transição de um modelo inicial mais abrangente, baseado na coordenação interinstitucional e na produção de conhecimento científico, para um modelo mais centralizado e restritivo. A eliminação do Conselho Científico e do órgão de Coordenação Nacional do Caminho de Santiago (CECS), bem como a exclusão das comunidades locais no processo decisório, evidenciam uma abordagem que privilegia a gestão institucional e a promoção turística, em detrimento de uma abordagem participativa e integrada do património cultural.

A regulamentação do Caminho de Santiago em Portugal reflete, assim, um modelo normativo que reforça a tutela administrativa do Estado, enquanto minimiza a intervenção de agentes da sociedade civil e das comunidades locais. A certificação dos itinerários, embora fundamentada em critérios históricos e patrimoniais, é conduzida num quadro institucional que favorece a sua valorização enquanto recurso económico e turístico, em detrimento de uma perspetiva que promova a construção social e cultural do Caminho de Santiago.

5. Reflexão e Conclusão

Até abril de 2024 encontram-se certificados quatro itinerários do Caminho de Santiago em Portugal. As entidades gestoras de três dos quatro itinerários são as entidades regionais do turismo onde se encontram geograficamente os itinerários certificados.

A análise comparativa da legislação selecionada da Galiza e de Portugal permite identificar uma aproximação quanto à qualidade e ao perfil dos agentes designados por lei para a coordenação dos itinerários. Tanto a Junta da Galiza como a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC), em articulação com o Turismo de Portugal, instituíram órgãos especializados com a função de emitir pareceres e prestar apoio técnico. Em ambos os contextos, a gestão dos itinerários é atribuída a entidades públicas, com participação ativa das autoridades turísticas, enquanto os municípios assumem o papel de entidades executoras. No entanto, importa destacar que os diplomas legais analisados não preveem a inclusão formal das comunidades locais atravessadas pelos itinerários como parceiras no processo.

Quer no caso da Galiza, quer no caso português, compete à Administração Central o reconhecimento do itinerário, a sua proteção legal, e a sua valorização e promoção, sendo a entidade que detém a “marca” itinerário Caminho Português de Santiago, o Património Cultural, I.P. e o Turismo de Portugal, I.P. em parceria, através da Comissão de Certificação.

Decorre ainda dos documentos analisados que em Espanha, pelo menos desde 1971, o Caminho de Santiago é visto como um produto económico e, por isso, como potencializador turístico. Partindo deste entendimento as diferentes regiões autonómicas, principalmente na Galiza, foi-se desenvolvendo um conjunto de legislação com vista a

organizar e promover as diferentes rotas, tendo o seu exponente máximo em 2016 com a criação da Comissão Interdepartamental, sob dependência da agência do Turismo da Galiza, que coordena e gera os itinerários do Caminho de Santiago.

Em Portugal os itinerários temáticos integram o Plano Estratégico do Turismo e o valor económico dos itinerários do Caminho de Santiago faz parte da equação da sua institucionalização.

Numa reflexão final: apesar de, na Galiza, se diferenciar o Caminho Francês no que diz respeito à sua proteção enquanto património cultural, reconhece-se um feixe de itinerários de Caminhos de Santiago devidamente regulamentados e inventariados e potencializadores do turismo. Em Portugal não ocorre tal diferenciação: o Caminho de Santiago não integra juridicamente o património cultural português, apenas servindo-se do património cultural que peja os itinerários culturais para criar um produto turístico promovido enquanto “Caminhos da Fé”, integrando-se assim no conceito de itinerário turístico tal como é definido pela Carta dos Itinerários Culturais. Por isso, deve-se entender que a regulamentação do Caminho de Santiago em Portugal reflete a convergência entre políticas de identidade cultural e estratégias de desenvolvimento económico. A certificação e a criação de uma marca associada ao itinerário conferem-lhe legitimidade institucional e promovem a sua mercantilização enquanto recurso turístico. O enquadramento jurídico adotado estabelece critérios rigorosos para que seja garantida a qualidade dos serviços ao longo do percurso, enquanto tende a promover o reforço e a cooperação entre municípios.

Referências

- Barcelona Llop, J. (2021). Notas sobre el régimen jurídico del Camino de Santiago a su paso por el País Vasco (actualidad jurídica de una vía histórica). *Iura Vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, 18, 409–457. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8476613>
- Council of Europe. (1987). *Declaration of Santiago de Compostela: the Camino de Santiago as the first European Cultural Route*. Council of Europe.
- Eixo Atlântico. (2015). *Estudos dos traçados no norte de Portugal*. https://www.aej.pt/wp-content/uploads/2022/10/Estudos_Tracados_Caminho_Santiago_no_Norte_de_Portugal_web_1-1.pdf
- González Bonome, M. (s.d.). *La protección jurídica del Camino de Santiago en las distintas comunidades autónomas*. https://jacajacobeia.com/pdf/LA_PROTECCI%C3%93N_JUR%C3%88DICA_DE_EL_CAMINO_DE_SANTIAGO_EN LAS_DISTINTAS_COMUNIDADES_AUTONOMAS_MARIA_GONZALEZ_BONOME%20.pdf
- ICOMOS. (2008). *Carta dos itinerários culturais*. <https://www.icomos.pt/images/pdfs/2021/51%20Carta%20itiner%C3%A1rios%20culturais%20-%20ICOMOS%202008.pdf>
- Lois González, R. C. (2013). The Camino de Santiago and its contemporary renewal: pilgrims, tourists and territorial identities. *Culture and Religion: An*

- Interdisciplinary Journal*, 14(1), 8–22.
<https://doi.org/10.1080/14755610.2012.756406>
- Ministério de Informacion Y Turismo (1971). Orden de 9 de marzo de 1971 sobre determinación de zonas y rutas turísticas. (1971, 18 de marzo). Boletín Oficial del Estado, nº 66. BOE-A-1971-389. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1971-389
- Moreira, M. J. (2022). Proteção jurídica do Caminho de Santiago em Portugal: do impulso ao percurso. *ROTUR. Revista de Ocio y Turismo*, 16(2), 78–93. <http://hdl.handle.net/2183/31543>
- Pazos-Justo, C., Iriarte, Á., Moreira, M. J., & Lopes, I. (2022). O desenvolvimento do Caminho Português da Costa na perspetiva dos municípios e das associações. Da cultura ao turismo. In C. Pazos-Justo, B. Busto & S. Sotelo (Eds.). *Comunidades locais e Caminho de Santiago. Alianças e ameaças* (pp. 119–141). Humus. <https://hdl.handle.net/1822/81704>
- Pazos-Justo, C., Del Río, M., & Samartim, R. (2018). Reinventio e unanimidade. Impacto das políticas culturais e turísticas na Comunidade local de Santiago de Compostela. *SÉMATA*, 30, 233–256. <https://hdl.handle.net/1822/57465>
- Pazos-Justo, C., Iriarte, Á., Moreira, M. J., & Lopes, I. (2022). Do litoral ao turístico-económico. Perceções e ideias sobre o Caminho Português da Costa das câmaras municipais e associações. In R. Samartim & I. Caamaño Franco (Eds.), *Cidades, turismo e Caminhos de Santiago /ciudades, turismo y caminos de Santiago*. Andavira. <https://hdl.handle.net/1822/84519>
- Pazos-Justo, C., Sanromán, Á. I., Moreira, M. J., Lopes, I. A., & Adrião, M. (no prelo). *Perceções sobre a peregrinação no Caminho Português da Costa. Contributos para a análise de um itinerário em desenvolvimento*. ESE/Politécnico do Porto.
- Resolução do Conselho de Ministros nº 24/2013, de 16 de abril. (2013). *Diário da República*, 1.ª série, 74, 2170–2202. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/24-2013-260429>
- Samartim, R., & Caamaño Franco, I. (Eds.). (2023). *Cidades, turismo e Caminhos de Santiago /ciudades, turismo y Caminos de Santiago*. Andavira Editora.
- Sanz Larruga, F. J. (1997). La protección jurídica del Camino de Santiago. In J. Leira López (Coord.), *O Camiño inglés e as rutas atlánticas de peregrinación a Compostela* (pp. 141–174). Universidade da Coruña.
- Somoza Medina, X., & Lois González, R. C. (2017). *Ordenación del Territorio y estrategias de planificación en los Caminos de Santiago Patrimonio Mundial. Investigaciones Geográficas*, 68, 47–63. <https://doi.org/10.14198/INGEO2017.68.03>
- Suárez Piñeiro, A. M. (2011). The roads of Santiago - from its origins a privileged network of historical heritage. *AGALI Journal: journal of social sciences and humanities*, 1(1), 33–42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7386016>
- Torres Feijó, E. J. (2011). Discursos contemporâneos e práticas culturais dominantes sobre Santiago e o caminho: a invisibilidade da cultura como hipótese. In A.

- Lourenço & O. Silvestre, *Literatura, espaço, cartografias* (pp. 93–151). Centro de Literatura Portuguesa.
- Turismo de Portugal. (2018). *Turismo de Portugal lança plataforma Caminhos da Fé*. http://www.turismodeportugal.pt/pt/Media/Notas_Imprensa/Paginas/turismo-de-portugal-lanca-plataforma-caminhos-da-fe.aspx
- Xunta de Galicia. (1991). Decreto 377/1991, de 19 de septiembre, por el que se crea la S.A. de Xestión do Plan Xacobeo 93 y se aprueban sus estatutos. *Diario Oficial de Galicia*, nº 218.

[recebido em 14 de fevereiro de 2025 e aceite para publicação em 14 de maio de 2025]