

A EFETIVAÇÃO DO ACESSO AOS BENS DE CULTURA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO COMPARADO

THE ACHIEVEMENT OF ACCESS TO CULTURAL GOODS FROM THE PERSPECTIVE OF THE COMPARATIVE LAW

João Pedro Costa Genro*

RESUMO

O presente artigo analisa os desdobramentos do direito ao acesso aos bens de cultura no Brasil, fazendo uso dos métodos hipotético-dedutivo e comparativo-funcional, para o fim de verificar se os mecanismos jurídicos existentes no país, no âmbito federal, são hábeis para a sua efetivação. A investigação é realizada por meio de pesquisa da legislação brasileira atinente à temática do acesso aos bens de cultura e de estudo comparativo das disciplinas normativas do Chile e do México. Concluiu-se, a partir da análise, que as políticas culturais desses três países tendem igualmente à descentralização na busca da efetivação dos direitos culturais, o que evidencia que o Brasil encontra no Sistema Nacional de Cultura importante instrumento de garantia e realização do direito ao acesso aos bens de cultura. É perceptível, entretanto, em face da sujeição da agenda cultural a intempéries conjunturais, que as garantias jurídicas ora existentes, por si só, não são suficientes para a implementação do propósito perseguido, exigindo comprometimento político e participação de toda a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE

Direitos culturais. Acesso à cultura. Políticas culturais. Direito comparado. Culturas regionais.

ABSTRACT

This article analyzes the development of the right to access to cultural goods in Brazil, using deductive-hypothetical and functional-comparative methods, in order to verify whether the legal mechanisms existing in the country, at the federal level, are capable of achieving this right. The investigation is carried out through research on Brazilian legislation on the topic of access to cultural goods and comparative study of the normative discipline in Chile and Mexico. It is concluded, from the analysis, that the cultural policies of these three countries tend to decentralization in the search for the realization of cultural rights, which shows that Brazil finds in the National Culture System an important instrument for guaranteeing and achieving the right to access cultural goods. It is noticeable, however, due to the subjection of cultural matters to changes in the conjuncture, that the existed legal guarantees, by themselves, are not sufficient for the implementation of the pursued purpose, demanding political commitment and participation of the whole society.

KEYWORDS

Cultural rights. Access to culture. Cultural policies. Comparative law. Local cultures.

SUMÁRIO

Introdução. 1. Os direitos culturais e o acesso aos bens de cultura. 2. O ordenamento jurídico brasileiro. 2.1 Constituição Federal. 2.2 Instrumentos nacionais de gestão das políticas culturais. Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura. 3. Disciplina normativa Mexicana. 4. Disciplina normativa Chilena. Conclusão. Referências bibliográficas.

REFERÊNCIA: COSTA GENRO, João Pedro. A efetivação do acesso aos bens de cultura sob a perspectiva do direito comparado. *Res Severa Verum Gaudium*, v. 5, n. 2, Porto Alegre, p. 194-211, dez. 2020.

INTRODUÇÃO

A estrutura governamental brasileira ganhou nova disposição a partir de janeiro de 2019, com a extinção do Ministério da Cultura e a sua consequente transformação em Secretaria

* Graduando em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: jpugenro@gmail.com.

Especial da Cultura, inicialmente submetida ao Ministério da Cidadania e posteriormente transferida ao Ministério do Turismo (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Concomitantemente, intensificaram-se antigos debates a respeito da cultura no Brasil como, por exemplo, a existência de instabilidade institucional constante na matéria (RUBIM, 2015, p. 14) e a descontinuidade característica da gestão pública de cultura (VILUTIS, 2015, p. 124). A partir dessas circunstâncias, aliadas à recente perda do caráter ministerial da agenda cultural, o êxito do dever constitucional¹ do Estado de proporcionar o devido exercício ao cidadão brasileiro dos seus direitos culturais resta questionado.

Para a devida análise da concretização do comando normativo no mundo dos fatos, ou seja, a eficácia social das normas, é necessária a investigação dos instrumentos utilizados para a realização, na prática, de tais preceitos (BARROSO, 1994, p. 59). Nesse sentido, pensando na efetividade dos direitos em torno da cultura, o acesso pode ser entendido como um “*elemento indispensável de qualquer direito cultural*” (LAAKSONEN, 2011, p. 50). Além disso, nos dizeres de Jorge Miranda (2017, p. 107), o acesso aos bens de cultura é um direito do indivíduo e reconduz a ideia de direito à educação e ao direito de acesso ao patrimônio cultural.

Partindo dessas premissas em torno da agenda cultural brasileira, e tendo em vista o acesso como precondição dos direitos culturais, o trabalho possui o objetivo de verificar se o Brasil possui, no âmbito federal, os mecanismos jurídicos hábeis para a efetivação do direito de acesso aos bens de cultura. O presente estudo, de caráter qualitativo, analisa, portanto, os desdobramentos desse direito no Brasil, fazendo uso dos métodos científico hipotético-dedutivo e comparativo-funcional. Para tanto, a investigação é dividida em duas etapas principais: análise da legislação brasileira atinente à temática do acesso aos bens de cultura e estudo comparativo das disciplinas normativas do Chile e do México na área. No tocante ao método hipotético-dedutivo, utilizou-se como hipótese de pesquisa que o Brasil não possui esses competentes mecanismos jurídicos. Essa ideia de inexistência surge justamente por haver diversas problemáticas em torno dos direitos culturais no país como condições de acesso a esses direitos extremamente desiguais (FERREIRA, 2014, p. 8) e a falta de um fortalecimento conceitual, normativo, institucional e político dessa categoria de direitos (VARELLA, 2014, p. 47). Por outro lado, a opção pelo método comparativo-funcional e pelo recorte geográfico se deu em razão do histórico comum dentre os países latino-americanos, derivado dos processos de conquista e ocupação de países europeus, com semelhante imposição da cultura do colonizador sobre a do

¹ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

colonizado, de tal forma que se pode ampliar reflexões através de experiências próximas (CALABRE, 2013, p. 326).

A escolha especificamente de México e Chile se deu, por sua vez, pois ambos países, assim como no Brasil, passaram por recentes transformações nas estruturas institucionais dos seus respectivos setores culturais (HERNÁNDEZ; BOVIO, 2018, p. 538; MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO, 2020), fatos estes que serão especificados no presente artigo. Dada essa proximidade de vivência de novos processos de construção de políticas culturais, o diálogo das possibilidades de ações e considerações será enriquecido. Além disso, o campo cultural mexicano dedica-se à reformulação da estruturação das suas políticas culturais (JIMÉNEZ, 2008, p. 210, tradução do autor), bem como o setor cultural chileno busca a consolidação do quadro institucional existente no país (GARRETÓN, 2008, p. 115, tradução do autor), o que revela empenho para a reorganização do acesso à cultura e tende a favorecer a observação e a análise do arcabouço existente no Brasil.

1 OS DIREITOS CULTURAIS E O ACESSO AOS BENS DE CULTURA

O reconhecimento institucional dos direitos culturais começou com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948, que dispôs que todo ser humano tem direito à realização dos direitos culturais em seu artigo 12², bem como de participar livremente da vida cultural da comunidade, no artigo 27.³ Essa positivação dos direitos culturais dentro da ordem jurídica é reflexo da consolidação dos direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão, no contexto do surgimento do Estado Social, os quais se fundam na ideia de igualdade e na função prestacional do Estado para a sua garantia.

Segundo Pontier, Ricci e Bourdon (1990 apud CUNHA FILHO, 2011, p. 118), o surgimento desse ramo do direito ocorreu em razão de três motivos principais: a necessidade de regulação dos serviços públicos de cultura ofertados, o dever estatal de controle e disciplina do poder de polícia cultural e a exigência de criação de parâmetros para a solução de litígios no

² Artigo XXII - Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

³ Artigo XXVII

1. Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.
Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 194-211, dez. 2020

campo da cultura em razão do impulso das políticas culturais que geraram mais fluxos e relações no âmbito da cultura.

Entretanto, mesmo que tenha havido a continuidade do movimento de reconhecimento em documentos internacionais no decorrer dos anos, os direitos culturais ainda aparecem insatisfatoriamente desenvolvidos do ponto de vista doutrinário (PEDRO, 2011, p. 43), bem como inexistente um instrumento legal internacional que defina exclusivamente esses direitos (DONNERS, 2011, p. 74). Ainda que subsistam essas lacunas, pode-se perceber que os direitos culturais são aqueles que possuem a cultura como núcleo concreto formador de sua substância (CUNHA FILHO, 2011, p. 118). Nesse sentido, Francisco Humberto Cunha Filho vai além e propõe a seguinte definição:

[...] direitos culturais são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo de saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana. Encontrado um direito em que esses elementos convivam simultaneamente, embora um em maior escala que os outros, trata-se de um direito cultural (CUNHA FILHO, 2018, p. 25).

Perceptível, assim, que o direito de acesso aos bens de cultura é somente uma das várias manifestações existentes dos direitos culturais, porém, de suma e imprescindível importância para a realização de todas as modalidades desses direitos.

O Comentário Geral n.º 21, elaborado pelo Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 2009, ao dispor sobre a participação na vida cultural, referiu, no seu artigo 15⁴, que o acesso compreende o direito de conhecer e entender sua própria cultura e a de outros por meio da educação e da informação, bem como receber educação e capacitação de qualidade com a devida atenção à identidade cultural. Evidencia-se, assim, que o acesso não está restrito apenas ao consumo de produtos culturais, geralmente relacionados à indústria cultural tradicional, mas abrange todas as oportunidades, possibilidades e fontes de cultura (VARELLA, 2014, p. 131).

A importância de se pensar no acesso sobressai a partir do entendimento de que ele respalda diretamente a construção da identidade do indivíduo, de tal forma que a falta de acesso a

⁴ 15. There are, among others, three interrelated main components of the right to participate or take part in cultural life: (a) participation in, (b) access to, and (c) contribution to cultural life. [...] (b) Access covers in particular the right of everyone — alone, in association with others or as a community — to know and understand his or her own culture and that of others through education and information, and to receive quality education and training with due regard for cultural identity. Everyone has also the right to learn about forms of expression and dissemination through any technical medium of information or communication, to follow a way of life associated with the use of cultural goods and resources such as land, water, biodiversity, language or specific institutions, and to benefit from the cultural heritage and the creation of other individuals and communities;

referências culturais pode se traduzir em uma “*falta de capacidade em se vincular aos outros, às coisas e a si mesmo*” (MEYER-BISCH, 2011, p. 40–41). Além disso, esses bens culturais testemunham o passado e o presente, de tal forma que o dever de diligência sobre eles é uma obrigação moral de qualquer nação civilizada (ODY, 2018, p. 187).

2 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

2.1 Constituição Federal

Os direitos culturais passaram a ganhar proteção constitucional autônoma, sem estar atrelados a outros direitos, no âmbito brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, pela primeira vez na história do direito constitucional do Brasil, há a menção da expressão “*direitos culturais*” e a criação de uma seção específica dedicada à cultura. A Seção II, do Capítulo III, do Título VIII da Constituição Federal, denominado “*Da Cultura*”, busca assegurar a efetivação dos direitos culturais, dispondo, em seu art. 215⁵, que o “*Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional.*” Frisa-se que a referência a “*acesso às fontes da cultura nacional*” deve ser entendida de forma abrangente, de maneira a contemplar

[...] o acesso ao patrimônio material e imaterial brasileiro, o acesso ao conhecimento, o acesso à memória, o acesso às linguagens artísticas, o acesso às ferramentas de produção cultural, o acesso ao mercado tradicional de consumo da cultura, o acesso à inovação e o acesso às novas formas de elaboração, disponibilização, circulação e fruição dos bens culturais, impulsionadas sobremaneira pela Internet e pela cultura digital (VARELLA, 2014, p. 129).

Ainda sobre o papel de garantia do Estado, a sua atuação poderá ocorrer das mais diferentes formas, a depender do que é mais adequado ao cumprimento da obrigação a si imposta, podendo compreender prestação de serviços, entrega de bens, realização de estímulos e até em abstenções de agir (CUNHA FILHO, 2018, p. 137). Nesse sentido, a Constituição dispõe, no art. 23⁶, que é competência comum de todos os entes da federação proporcionar os meios de acesso à cultura, bem como de proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural. Por outro

⁵ Vide nota de rodapé n. 1.

⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 194-211, dez. 2020

lado, o art. 30⁷ refere que compete aos municípios promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Sobre o ato de legislar sobre cultura, o art. 24 da Constituição Federal⁸ preceitua que isso é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Importante, ainda, referir que, mesmo que os municípios não constem no *caput* do referido artigo, cabe a eles, conforme o art. 30⁹, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Visando à integração dessas ações do poder público, a Constituição Federal, no §3º do art. 215¹⁰, incluído pela Emenda Constitucional n.º 48 de 2005, dispõe que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura para conduzir, dentre outros objetivos, à democratização do acesso aos bens de cultura. A ideia principal por trás do Plano Nacional de Cultura é “*dar estabilidade legal àquilo que, no campo cultural, deve ter continuidade e, por essa razão, receber mais que o aval do governo presente, que é o respaldo do próprio Estado, enquanto estrutura estável*” (CUNHA FILHO, 2018, p. 142). Percebe-se, assim, que o Plano Nacional de Cultura, sobretudo em razão da sua natureza constitucional, além de ser uma garantia institucional para a concretização dos direitos culturais no Brasil, é obrigação dos entes públicos, devendo-se afastar quaisquer óbices circunstanciais oriundos das mudanças de governo para a implementação do Plano (VARELLA, 2014, p. 113).

A Constituição Federal ainda estabelece outro mecanismo de política pública cultural: o Sistema Nacional de Cultura. Ele está disciplinado na Constituição Federal, desde a aprovação da Emenda Constitucional n.º 71 de 2012, no seu art. 216-A¹¹, como um “*processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade.*” Para tanto, conforme o §3º do referido artigo, “*lei*

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

⁹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

¹⁰ § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: [...]

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

¹¹ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultural, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo.”

2.2 Instrumentos nacionais de gestão das políticas culturais: Plano Nacional de Cultura e Sistema Nacional de Cultura

A Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010, instituiu o Plano Nacional de Cultura, com duração de 10 anos, com diversos objetivos, como valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais, e universalizar o acesso à arte e à cultura. Além disso, a Lei estipula princípios, diretrizes e metas que devem ser adotadas na pretensão do desenvolvimento e aprimoramento do setor cultural no Brasil. A respeito do recorte realizado no presente estudo, no inteiro teor da Lei não há uma referência expressa da terminologia “*acesso aos bens de cultura*”, porém, se usa por inúmeras vezes vocábulos de caráter análogo como “*acesso*” e “*bens culturais*.” As maiores menções à temática do acesso se encontram no anexo da Lei, denominado “*Diretrizes, Estratégias e Ações*”, dividido em cinco capítulos que determinam as diretrizes gerais do Plano, arrolando inúmeras estratégias e ações para a concretização dessas diretrizes.

No Capítulo I, que trata sobre o fortalecimento da ação do Estado na instituição das políticas culturais, é determinado que compete ao Estado:

[a]mpliar e permitir o acesso compreendendo a cultura a partir da ótica dos direitos e liberdades do cidadão, sendo o Estado um instrumento para efetivação desses direitos e garantia de igualdade de condições, promovendo a universalização do acesso aos meios de produção e fruição cultural, fazendo equilibrar a oferta e a demanda cultural, apoiando a implantação dos equipamentos culturais e financiando a programação regular destes (BRASIL, 2010).

Já o Capítulo III disciplina unicamente sobre a temática do acesso, arrolando 62 estratégias e ações que “*buscam universalizar o acesso aos brasileiros à arte e à cultura, qualificar ambientes e equipamentos culturais para a formação e fruição do público e permitir aos criadores o acesso às condições e meios de produção cultural.*” Ainda nos dizeres do Capítulo III, ao referir sobre a importância do tema, é afirmado que:

o acesso à arte e à cultura, à memória e ao conhecimento é um direito constitucional e condição fundamental para o exercício pleno da cidadania e para a formação da subjetividade e dos valores sociais. É necessário, para tanto, ultrapassar o estado de carência e falta de contato com os bens simbólicos e conteúdos culturais que as acentuadas desigualdades socioeconômicas produziram nas cidades brasileiras, nos meios rurais e nos demais territórios em que vivem as populações (BRASIL, 2010).

Para a consolidação dessas diretrizes, estratégias e ações, a Lei 12.343/2010 preceitua, no seu art. 3, §1º¹², que o Sistema Nacional de Cultura será o principal articulador federativo do Plano Nacional de Cultura, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federativos e a sociedade civil. Esse Sistema é essencial para a consolidação do Plano Nacional de Cultura, pois, uma vez que este *“foi pensado como um plano ‘nacional’, e não apenas ‘federal’ de cultura, seu êxito enquanto política pública depende de sua concretização nos três níveis federativos”* (VARELLA, 2014, p. 114).

É pelo Sistema Nacional de Cultura *“que se distribuem e se racionalizam as tarefas culturais, de modo a, idealmente, evitar-se omissões ou atividades repetidas, muito frequentes quando uma mesma atribuição é confiada a mais de uma pessoa”* (CUNHA FILHO, 2018, p. 138). Além disso, através desse Sistema, com a articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, criam-se mecanismos burocráticos de repasse e controle de verbas, bem como se estabelecem instâncias de participação social que acompanharão, fiscalizarão e avaliarão a aplicação das políticas culturais (VARELLA, 2014, p. 168).

Atualmente, a adesão ao Sistema Nacional de Cultura ocorre em três etapas principais: (i) assinatura do acordo de cooperação federativa; (ii) institucionalização através da criação de leis no sistema no âmbito local; e (iii) implementação dos sistemas de cultura através da criação dos elementos obrigatórios – órgão de cultura, conselho de política cultural, conferência de cultura, plano de cultura, sistema de financiamento e fundo de cultura – que trarão as condições estruturais para que os sistemas previstos nas etapas anteriores passem a existir, de fato, no âmbito local (MINISTÉRIO DA CULTURA; SECRETARIA DA DIVERSIDADE CULTURAL, 2018, p. 100).

Percebe-se, dessa forma, que o Sistema Nacional de Cultura é ferramenta concebida para minimizar os riscos da descontinuidade da gestão pública da cultura e fortalecer a estrutura administrativa com mecanismos de planejamento e gestão mais robustos e conectados (VILUTIS, 2015, p. 124). Por outro lado, embora o Sistema Nacional de Cultura esteja disposto na Constituição Federal, o seu funcionamento não está institucionalizado, uma vez que ainda inexistente lei regulamentadora, mesmo que exigido pela Emenda Constitucional 71/2012, gerando óbice para a sua operacionalização e consolidação política (PEIXE, 2016, p. 222).

¹² Art. 3º Compete ao poder público, nos termos desta Lei:

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, será o principal articulador federativo do PNC, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada entre os entes federados e a sociedade civil.

Retomando os aspectos do Plano Nacional de Cultura, ele apresenta, ao todo, 275 ações para que se alcance os seus inúmeros objetivos. A partir desse elevado número de procedimentos, mostrou-se necessário adotar um programa de prioridades para não pulverizar o potencial do Plano em razão da falta de foco estatal (VARELLA, 2014, p. 153). Com isso, foi instituída a Portaria n.º 123, de 13 de dezembro de 2011, que estabeleceu 53 metas prioritárias para o período de dez anos de vigência do Plano Nacional de Cultura.

A meta definida como n.º 1 para o Plano Nacional de Cultura é ter o Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades de Federação (UF) e 60% dos municípios. Não obstante a sua posição como marco inicial das metas do Plano, a Portaria n.º 123 também disserta que o Sistema Nacional de Cultura é de suma importância para o desenvolvimento das políticas culturais no Brasil, proporcionado a efetivação do próprio Plano Nacional de Cultura e *“promovendo o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura nacional.”* Para tanto, no caderno lançado pelo Governo Federal, intitulado *“As metas do Plano Nacional de Cultura”*, foi disposto ser necessário que o artigo 216-A da Constituição Federal, que cria o Sistema Nacional de Cultura, seja regulamentado, bem como que se dê continuidade aos programas de cooperação técnica que apoiam a elaboração dos instrumentos do Sistema como plano de cultura, conselho e fundo (BRASIL; MINISTÉRIO DA CULTURA, 2013, p. 25).

Destrinchando as demais metas, a temática do acesso contempla o eixo principal de 11 delas (as metas n.º 12, 18, 19, 20, 28, 29, 31, 32, 33, 34 e 41).¹³ Destaca-se que a maior parte das metas inseridas nesse eixo dependem da atuação do ente municipal, de tal forma que acabam refletidas justamente nos planos municipais para a sua concretização (MINISTÉRIO DA CULTURA; SECRETARIA DA DIVERSIDADE CULTURAL, 2018, p. 142). Ainda assim, importante frisar que, mesmo em uma divisão das metas em campos e segmentos, elas podem comportar mais de um tema, dado o seu caráter transdisciplinar (VARELLA, 2014, p. 154). No tocante ao patamar de andamento das metas, segundo dados de 2018 do Governo Federal¹⁴, das 53 metas do Plano Nacional de Cultura, apenas 4 (quatro) foram concluídas. Por exemplo, sobre a meta n.º 1, da institucionalização do Sistema Nacional de Cultura, de acordo com esses dados, apenas 40,7% dos estados e Distrito Federal e 0,68% dos municípios institucionalizaram o

¹³ A divisão temática foi realizada no documento do extinto Ministério da Cultura *“Análise e Avaliação Qualitativa das Metas e o Monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)”* com base nas diretrizes colocadas no Plano Nacional de Cultura sobre o campo do acesso.

¹⁴ O último relatório do Governo Federal de acompanhamentos de metas do Plano é de 2018 com o documento *“Plano Nacional de Cultura – Relatório 2018 de Acompanhamento das Metas – 1ª edição”*. Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 194-211, dez. 2020

sistema de cultura¹⁵, o que está em um percentual substancialmente distante do estabelecido como objetivo.

Para a adesão dos entes federativos ao Sistema Nacional de Cultura se efetivar, há a exigência do cumprimento de 12 passos¹⁶, independentemente do tamanho e dimensão populacional do município, o que pode evidenciar uma complexidade de implementação do conjunto da política, refletindo também nos dados da institucionalização do Sistema (VILUTIS, 2015, p. 124). Outro fator intrinsecamente ligado à adesão ao Sistema Nacional de Cultura pelos representantes do poder público é a perspectiva de repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Cultura para os fundos estaduais e municipais (VILUTIS, 2015, p. 122). Contudo, o que se verifica é a falta de recursos para a cultura, principalmente daqueles destinados ao Fundo Nacional de Cultura, inviabilizando a consolidação do Sistema (PEIXE, 2016, p. 237). Em relação às metas mencionadas como do eixo temático do acesso, apenas duas das onze metas foram dadas como concluídas.¹⁷ É de se salientar, ainda, que do total das metas atinentes à questão do acesso, sete delas são colocadas com desempenho insatisfatório, pouco satisfatório ou sem informação para o planejado para o ano de 2018.¹⁸

3 DISCIPLINA NORMATIVA MEXICANA

Em 2015, o Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CONACULTA), setor até então responsável, durante aproximadamente 28 anos, pela gestão cultural no México, foi transformado em Secretaría de Cultura, deixando de ser submetido à Secretaría de Educación Pública, e angariando caráter de Ministério no poder executivo mexicano. Previamente a essa modificação institucional, a Constituição Mexicana também passou por alterações em suas disposições

¹⁵ Os dados consideraram a institucionalização do sistema de cultura como a implementação de leis do sistema, plano, conselho e fundo de cultura.

¹⁶ Esses passos abarcam desde a manifestação do interesse do ente federativo em aderir o Sistema Nacional de Cultura, a assinatura do “Acordo de Cooperação Federativa”, onde os estados e municípios se comprometem a implantar os componentes básicos exigidos pela Constituição Federal, até a publicação do acordo no Diário Oficial da União, onde posteriormente será elaborado um Plano de Trabalho.

¹⁷ As metas concluídas são as de nº 18 (Aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura) e 31 (Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos).

¹⁸ As metas nº 19, 29, 33, e 41 são colocadas com desempenho insatisfatório; a meta nº 34 é colocada com desempenho pouco satisfatório; as metas nº 20 e 28 são colocadas como sem informação sobre o seu desempenho.

no âmbito cultural. Assim, a partir de uma emenda constitucional de 2009, passou a constar no art. 4º da Constituição que toda pessoa tem direito ao acesso à cultura e ao desfrute dos bens e serviços que o Estado forneça nessa área, bem como ao exercício de seus direitos culturais.¹⁹

Buscando regulamentar esses direitos culturais constantes dos termos da Constituição Mexicana, em 2017, foi criada a Ley General de Cultura y Derechos Culturales. Nos termos do seu art. 1º, essa lei promove e protege os direitos culturais e estabelece as bases de coordenação para o acesso aos bens e serviços prestados pelo Estado na matéria cultural.²⁰ Além disso, no art. 11 da lei, busca-se trazer um rol de direitos culturais que todos os habitantes mexicanos possuem, como o acesso à cultura e fruição dos bens e serviços prestados pelo Estado nesse âmbito, bem como o acesso ao conhecimento e à informação sobre o patrimônio cultural.²¹ Posteriormente, em novembro de 2018, foi criado o Reglamento da Ley General de La Cultura y Derechos Culturales, que surge como mais um respaldo legal para a promoção e proteção dos direitos culturais.

Em consonância a esse movimento de reestruturação do setor cultural mexicano, o Governo do México criou o Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018 como um mecanismo de consolidação da ação cultural do Estado. No decorrer do documento instituidor do Programa, é disposto que, mesmo no avanço representado pela reforma na Constituição com a inclusão do direito de acesso à cultura, ainda se deve pensar na atualização do arcabouço jurídico da área da cultura como uma das principais pendências da agenda cultural mexicana (MÉXICO; SECRETARÍA DE CULTURA, 2014, p. 4, tradução do autor). À luz dessa necessidade de renovação, o Programa coloca que um dos seus principais objetivos deve ser o reconhecimento do conceito de transversalidade do dever cultural de se promover uma política cultura nacional em

¹⁹ Artículo 4º - La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia [...]

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. (Párrafo adicionado DOF 30-04-2009).

²⁰ “La presente Ley regula el derecho a la cultura que tiene toda persona en los términos de los artículos 4o. y 73, fracción XXIX-Ñ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promueve y protege el ejercicio de los derechos culturales y establece las bases de coordinación para el acceso de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en el territorio nacional.”

²¹ Artículo 11.- Todos los habitantes tienen los siguientes derechos culturales:

I. Acceder a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia;

II. Procurar el acceso al conocimiento y a la información del patrimonio material e inmaterial de las culturas que se han desarrollado y desarrollan en el territorio nacional y de la cultura de otras comunidades, pueblos y naciones; Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 194-211, dez. 2020

regime de colaboração com estados e municípios e com participação, sobretudo, da sociedade (MÉXICO; SECRETARÍA DE CULTURA, 2014, p. 5, tradução do autor).

Esse olhar para a criação de esquemas de colaboração pode ser visto pelo próprio histórico da agenda cultural do México. Décadas de políticas culturais mexicanas demonstraram que o fortalecimento de um caráter nacional de cultura se deu justamente com o estímulo das características locais ou regionais do país através da descentralização das políticas culturais e articulação dos três níveis de governo (JIMÉNEZ, 2006, p. 40–41, tradução do autor).

4 DISCIPLINA NORMATIVA CHILENA

Através da Lei n.º 21.045, em fevereiro de 2018, foi criado o Ministério de las Culturas, las Artes y el Patrimonio no Chile, substituindo as atribuições do Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. No art. 1º da lei, que dispõe os princípios do Ministério, é colocado que um deles é a democracia cultural no empenho pelo reconhecimento de que todas as pessoas têm o direito a acesso social e territorialmente equânime aos bens, às manifestações e aos serviços culturais.²²

A Constituição Chilena não refere expressamente os direitos culturais ou de acesso aos bens de cultura. Por outro lado, no art. 19²³, ao dispor sobre o direito à educação, prescreve ser dever do Estado a proteção e promoção do patrimônio cultural chileno. Assim, a partir dessa disposição, surge a fonte constitucional para programas e instrumentos estatais que permitam a participação cultural e o acesso à cultura e às possibilidades de manifestação artística (CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES, 2017, p. 22, tradução do autor).

Sobre esses programas, o Chile possui Política Nacional de Cultura vigente, destinada ao período de 2017 a 2022, denominada Cultura y desarrollo humano: derechos y territorio. No plano dessa nova Política Nacional, é afirmado que a sua principal diferença para as políticas culturais anteriores, que acabou também por ser a base estruturante desse novo plano, é o enfoque nas políticas regionais de cultura (CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES, 2017, p. 19, tradução do autor). Com essa perspectiva no âmbito regional, a nova

²² Artículo 1.- Créase el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y fíjase como su ley orgánica la contenida en este texto. Esta ley se regirá por los siguientes principios: [...]

2. De democracia y participación cultural. Reconocer que las personas y comunidades son creadores de contenidos, prácticas y obras con representación simbólica, con derecho a participar activamente en el desarrollo cultural del país; y tienen acceso social y territorialmente equitativo a los bienes, manifestaciones y servicios culturales.

²³ Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

10º. El derecho a la educación
Res Severa Verum Gaudium

Política Nacional preceitua ser dever do Estado o desenvolvimento e fortalecimento das capacidades de gestão em nível local (CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES, 2017, p. 70, tradução do autor), ressaltando o quão necessária é uma descentralização eficaz.

No levantamento das problemáticas existentes nas políticas culturais chilenas, a Política Nacional foi dividida em seis eixos estratégicos, incluindo o fomento às artes e culturas e participação e acesso às artes e culturas. Nessa sistematização, alguns tópicos foram considerados prioritários, uma vez que eram os mais mencionados na formulação da Política Nacional, como gestões culturais locais, espaços culturais e desenvolvimento local (CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES, 2017, p. 63, tradução do autor). Infere-se, assim, a existência de um processo de descentralização em curso no Chile, em que os conselhos regionais e centros culturais locais atuam como instrumentos fundamentais nessa transformação do setor cultural (KLEIN; ZAMORANO; RIUS, 2015, p. 27).

CONCLUSÃO

A partir do exposto, percebe-se que, tanto no Brasil, quanto no México e no Chile, há movimento de descentralização das políticas culturais na busca da efetivação dos direitos em torno da cultura, como o de acesso aos bens de cultura. A partir desse recorte da descentralização, denota-se, também, que o Brasil possui um importante mecanismo jurídico para a garantia e realização dos direitos culturais: o Sistema Nacional de Cultura. A consolidação das estruturas do Sistema Nacional de Cultura é vital para que ocorra um compartilhamento de responsabilidade e gestão entre os entes federados e a sociedade, uma vez que, tanto a criação de leis, quanto a sua execução “*são de responsabilidade de todos os entes da federação, mesmo que se observem certas verticalidades e assimetrias*” (CUNHA FILHO, 2018, p. 137–138). Além disso, o SNC possui o intuito de consolidar estruturas e políticas favoráveis para a viabilização de programas culturais a médio e longo prazos através da consolidação das culturas regionais e locais. Por outro lado, as garantias jurídicas existentes, por si só, não são suficientes para a implementação do propósito perseguido. Na verdade, as atuações políticas e lutas sociais, em conjunto com essas garantias, formam um tripé de mútua sustentação (CUNHA FILHO, 2017, p. 19). Assim, para que se pense na efetividade das normas constitucionais atinentes à temática da cultura, exige-se comprometimento político e participação de toda a sociedade.

A necessidade desse exercício em conjunto acaba por ser evidenciada pelas problemáticas da operacionalidade das políticas culturais brasileiras. Exemplo disso é o próprio Sistema

Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 194-211, dez. 2020

Nacional de Cultura, que, até os dias de hoje, não possui a respectiva lei regulamentadora prevista na Constituição Federal, contando com baixíssimo índice de institucionalização nos municípios brasileiros. O que se vê é que ainda se busca no Brasil o reconhecimento da política cultural como ação estratégica no âmbito do desenvolvimento (VILUTIS, 2015, p. 120).

Retomando a hipótese de pesquisa proposta, mesmo que na existência de importantes aparatos jurídicos, o direito de acesso aos bens de cultura no Brasil ainda não atingiu o seu patamar ideal de efetivação uma vez que ainda há uma sujeição da matéria às intempéries conjunturais, levando à descontinuidade das políticas culturais quando das mudanças de governo ou mesmo de gestores do mesmo governo (PEIXE, 2016, p. 237). O que se percebe é que a função do Estado de garantir o pleno exercício dos direitos culturais, como o de acesso aos bens de cultura, é enfraquecida justamente pela inexistência de uma efetiva divisão de responsabilidade entre municípios, estados e União (VILUTIS, 2015, p. 125). Dada essa conjuntura atual da gestão cultural nacional, conclui-se pela necessidade de modificação na agenda cultural, a partir de reorientações das políticas culturais, devendo-se analisar o que pode ser aproveitado, reavaliado ou até estimulado (JIMÉNEZ, 2006, p. 33, tradução do autor).

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 197, p. 30–60, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. *Lei 12.343 de 2 de dezembro de 2010*. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020

CALABRE, Lia. História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia. *Revista Escritos*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 323–345, 2013.

CHILE. *Constitución Política de la Republica de Chile*. Santiago: Presidente de la República, 2005. Disponível em: <<http://faolex.fao.org/docs/pdf/chi127261.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020

CONSEJO NACIONAL DE LA CULTURA Y LAS ARTES. *Política Nacional de Cultura 2017 - 2022*. Santiago: Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2017. Disponível em: <<https://www.cultura.gob.cl/politicas-culturales/nacional>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos culturais no Brasil. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, jan./abr.2011, p. 115–126.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Teoria dos direitos culturais. In: CUNHA FILHO, Francisco Humberto (org.). *Diálogos culturais em rede: inquietações teóricas e práticas*. Fortaleza: IBDCult, 2017.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

DONDERS, Yvonne. Cinderela encontrou seu príncipe: a especialista independente do campo dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n.º 11, jan./abr. 2011, p. 46–60.

FERREIRA, Juca. Apresentação. In: VARELLA, Guilherme (org.). *Plano Nacional de Cultura: Direitos e Políticas Culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Las políticas culturales en los gobiernos democráticos en Chile. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens (org.). *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA.

HERNÁNDEZ, Rubén Cervantes; BOVIO, Arturo Rico. Política cultural pública en México y su eficacia. *Revista Estudios*, San José, n. 36, p. 524–554, 2018.

JIMÉNEZ, Lucina. *Políticas culturales en transición: Retos y escenarios de la gestión cultural en México*. Cidade do México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2006.

JIMÉNEZ, Lucina. Políticas culturales en México: una encrucijada por descifrar. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas.; BAYARDO, Rubens (org.). *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008.

KLEIN, Ricardo; ZAMORANO, Mariano; RIUS, Joaquim. Algumas reflexões em torno da construção de modelos de políticas culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 18, jul./dez.2015, p. 22–36.

LAAKSONEN, Annamari. O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11 (jan./abr. 2011), p. 49–60, 2011.

MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Congreso Constituyente, 1917. Disponível em: < <https://www.gob.mx/indesol/documentos/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-97187>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MÉXICO. *Ley General de Cultura y Derechos Culturales*. Ciudad de México: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 2017. Disponível em: < <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/lgcdc.htm>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MÉXICO; SECRETARÍA DE CULTURA. *Programa Especial de Cultura y Arte 2014-2018*. Cidade do México: Secretaría de Cultura, 2014. Disponível em: <<https://www.gob.mx/cultura/documentos/programa-especial-de-cultura-y-arte-2014-2018-peca>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MÉXICO. *Reglamento de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales*. Ciudad de México: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, 2018. Disponível em: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545309&fecha=29/11/2018>. Acesso em: 13 dez. 2020.

MEYER-BISCH, Patrice. A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, jan./abr.2011, p. 27–42.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Secretaria Especial da Cultura é transferida do Ministério da Cidadania para o Turismo*. Brasília: Governo Federal - Governo do Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/institucionalcidadania/secretaria-especial-da-cultura-e-transferida-do-ministerio-da-cidadania-para-o-turismo>. Acesso em: 19 dez. 2020.

MINISTÉRIO DA CULTURA; SECRETARIA DA DIVERSIDADE CULTURAL. *Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)*. Salvador: UFBA, 2018.

MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y EL PATRIMONIO. *Acerca del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio*. Gobierno de Chile - Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, 2020. Disponível em: <<https://www.cultura.gob.cl/ministerio/>>. Acesso em: 19 dez. 2020.

MIRANDA, Jorge. Notas sobre Cultura, Constituição e Direitos Culturais. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, p. 95–107, 2017.

ODY, Lisiane Feiten Wingert. *Direito e arte: o direito da arte brasileiro sistematizado a partir do paradigma alemão*. São Paulo: Marcial Pons, 2018.

PEDRO, Jesús Prieto de. Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos. *Revista Observatório Itaú Cultural*, São Paulo, n. 11, jan./abr. 2011, p. 43–48.

PEIXE, João Roberto. Sistema Nacional de Cultura: um novo modelo de gestão cultural para o Brasil. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (org.). *Política cultural e gestão democrática no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: desafios contemporâneos. In: CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais: olhares e contextos*. São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: Direitos e políticas culturais no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

VILUTIS, Luana. Pontos de cultura e planos municipais: perspectivas de cooperação federativa. In: CALABRE, Lia (org.). *Políticas culturais: olhares e contextos*. São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

Recebido em: 26/12/2020

Aceito em: 14/04/2021

