



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE COMUNICAÇÃO**  
**PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E SOCIEDADE**

**GIULIANA KAUARK**

**OPORTUNA DIVERSIDADE:**

A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DA CULTURA DO BRASIL DURANTE A NEGOCIAÇÃO DA  
CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO E A PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE DAS EXPRESSÕES CULTURAIS

Salvador

2009

**GIULIANA KAUARK**

**OPORTUNA DIVERSIDADE:**

A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO DA CULTURA DO BRASIL DURANTE A NEGOCIAÇÃO DA  
CONVENÇÃO SOBRE A PROTEÇÃO E A PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE DAS EXPRESSÕES CULTURAIS

**Dissertação** de Mestrado apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Cultura e Sociedade.

**Orientador:** Prof. Dr. Antonio Albino Canelas Rubim

Salvador

2009

KAUARK, Giuliana.

Oportuna Diversidade: A participação do Ministério da Cultura do Brasil durante a negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. / Giuliana Kauark – 2010

188f.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Albino Canelas Rubim.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Salvador, 2009.

1. Diversidade cultural - Brasil. 2. Política cultural - Brasil. 3. Brasil. Ministério da Cultura. 4. Unesco. I. Rubim, Antonio Albino Canelas. II. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação. III. Título.

CDD - 306.0981

CDU - 316.72/.74 (81)

**Oportuna Diversidade:**

A participação do Ministério da Cultura do Brasil durante a negociação da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais

por

**Giuliana Kauark**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Cultura e Sociedade, Universidade Federal da Bahia, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Carlos Milani

Prof. Paulo Miguez

Prof. Albino Rubim (orientador)

Salvador, 01 de dezembro de 2009

## AGRADECIMENTOS

---

A Albino Rubim, que me orientou nesta pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade e ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA.

Ao Ministério da Cultura, ao Itamaraty, à Representação da UNESCO no Brasil e à Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural.

A todos os entrevistados que contribuíram enormemente para a concretização deste trabalho com documentos e informações valiosas, especialmente Gilberto Gil, Marcelo Dantas, Marcos Alves de Souza e a equipe da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural do MINC.

Também à diplomata Vera Cíntia Alvarez que, apesar de não tê-la entrevistado, foi minha primeira fonte de pesquisa, além de ter me auxiliado no acesso a documentos do Ministério das Relações Exteriores.

Aos professores Paulo Miguez e Carlos Milani, que aceitaram participar da banca de defesa.

À Fundação Cultural do Estado da Bahia, aos colegas da Assessoria de Projetos e particularmente à diretora Gisele Nussbaumer, que me apoiaram durante o mestrado.

À minha família e amigos, sempre.

Obrigada!

Ao analisar a atuação do Ministério da Cultura do Brasil durante o processo de negociação para criação e aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco, pretende-se identificar os principais interesses do país para aprovação deste texto e algumas das conseqüências decorrentes de sua oportuna participação. A Convenção sobre a diversidade cultural busca reafirmar a importância da formulação de políticas e medidas culturais nacionais em um contexto no qual a globalização, os organismos multilaterais e a internacionalização da economia problematizam questões como soberania, autonomia e comércio da cultura entre as nações. Nesta análise, optou-se por retomar alguns dos antecedentes da Convenção, dos conceitos atrelados à temática da diversidade cultural, do trabalho realizado pelos ministérios da Cultura e das Relações Exteriores internamente e durante as reuniões intergovernamentais de peritos da UNESCO, assim como estudar a própria Convenção para, desta maneira, compreender a importância deste documento para o governo brasileiro.

**Palavras-chave:** Diversidade cultural. Política cultural. Ministério da Cultura. Unesco.

## ABSTRACT

---

Analyzing the role of the Brazilian Ministry of Culture during the negotiation process for the creation and approving of the UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions we intend to identify the main interests of the country in the adoption of this document as well as some of the consequences brought by its participation. The Convention of the cultural diversity intend to reassert the importance of the creation of cultural policies in a context in which globalization, multilateral organizations and global economy bring issues about sovereignty, autonomy and cultural trade between nations. In this analysis, we choose to go back to the convention's history and explore the concepts related to cultural diversity theme, the role of the Brazilians Ministries of Culture and Foreign Relations during the UNESCO's meetings, as well as studying the Convention text itself, aiming to understand the importance of this document to Brazilian Government.

**Keywords:** Cultural diversity. Cultural Policy. Ministry of Culture. Unesco.

## SUMÁRIO

---

### **Introdução .: 09**

#### **1. Panorama Internacional .: 16**

- I. Globalização: contexto de criação da Convenção
- II. Globalização do mercado cultural: o cinema como estopim do imperialismo
- III. UNESCO: espaço de criação da Convenção

#### **2. Temática Diversidade Cultural .: 49**

- I. Debates conceituais: diversidade cultural é o quê?
- II. Antecedentes da Convenção: 1993 a 2001

#### **3. Negociação da Convenção .: 83**

Criação e aprovação da Convenção: as reuniões na UNESCO

#### **4. Convenção sobre a Diversidade Cultural .: 105**

Convenção aprovada: descrição e análise

#### **5. Participação e Interesse do Brasil .: 136**

- I. Diretrizes do Ministério da Cultura: 2003 a 2006
- II. Interesses do Brasil: por que ratificar a Convenção?
- III. Participação do governo brasileiro: articulações internas e externas
- IV. Avaliação do processo: visão dos gestores do MINC

#### **Considerações Finais .: 173**

#### **Cronologia .: 178**

#### **Referências .: 181**

A questão da diversidade atravessa todos os debates que se originam do projeto sobre a nova ordem mundial nas grandes instituições internacionais (MATTERLART, 2005: 11).

Em 20 de outubro de 2005, com 148 votos a favor, dois contra (dos EUA e Israel) e quatro abstenções (da Austrália, Honduras, Nicarágua e Libéria), é adotada na UNESCO a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais. Este documento jurídico, de validade internacional, visa principalmente orientar e legitimar os países na elaboração e implementação de políticas culturais próprias, necessárias à proteção e promoção da diversidade cultural. Em 18 de março de 2007, após mais de 50 países a ratificarem, sendo o Brasil o 40º da lista, a Convenção entrou em vigor.

Esta dissertação traz como objeto de estudo a participação e o posicionamento do governo brasileiro nos debates acerca da criação e aprovação da Convenção sobre a diversidade cultural, especificamente através da atuação de seu Ministério da Cultura. Dentre os objetivos deste trabalho buscou-se, em primeiro lugar, verificar e avaliar a participação do Brasil nas reuniões intergovernamentais relativas à Convenção, analisando a parceria entre os Ministérios da Cultura e das Relações Exteriores, identificando neste momento os interesses do país em ratificá-la. Em segundo lugar, este trabalho almejou também compreender o significado da referida Convenção a partir da revisão de importantes acontecimentos e documentos que antecederam sua criação e também das temáticas que este instrumento envolvia, bem como da análise detalhada do texto aprovado, trazendo à tona os embates entre os principais países envolvidos.

Para chegar ao resultado final desta dissertação, foram realizadas revisão bibliográfica com enfoque nos temas globalização, diversidade cultural, política cultural e política externa brasileiras; pesquisa sobre a estrutura organizacional da UNESCO e do Ministério da Cultura; mapeamento de documentos, relatórios e memória dos encontros referentes à Convenção e; entrevistas e visitas aos ministérios da Cultura e das Relações Exteriores, assim como à coordenação de cultura da representação da UNESCO no Brasil. O trabalho é composto por cinco capítulos, além das considerações finais e de uma cronologia com os principais fatos que têm interferência ou relação com o tema da diversidade cultural, nos últimos 25 anos (de 1984 a 2009).

Na tentativa de compreender as razões pelas quais a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais foi proposta, o primeiro capítulo da

dissertação lança um olhar sobre meados do século 20 e acompanha a construção da nova ordem econômica internacional, na qual a cultura, ou mais precisamente seus produtos e serviços, vem se tornando uma de suas áreas mais dinâmicas. Destacando alguns períodos e acontecimentos relativos à globalização e prévios à criação da Convenção, a idéia com este capítulo é compreender o papel e peso internacionais dos principais países e instituições envolvidos no debate acerca da Convenção sobre a diversidade cultural, bem como trazer algumas questões relativas à soberania e à hegemonia cultural. Este primeiro capítulo está dividido em três partes.

Na primeira parte será trazida uma noção de globalização e lembradas, de forma resumida, algumas de suas fases, sendo elas de 1914 a 1945, de 1945 a 1973 e de 1973 até os dias atuais. A fase entre 14 e 45 é definida como a época das catástrofes, abalada por duas guerras mundiais que ocasionaram, dentre outras conseqüências, instabilidade da economia, queda no comércio internacional, além de protecionismos e bilateralismos. O período entre 45 e 73 é marcado pelo fim da Segunda Grande Guerra, pela nova organização econômica internacional baseada em princípios de abertura e liberalização de mercado, pela emergência dos Estados Unidos como potência econômica e financeira hegemônica e, finalmente, pela criação dos principais organismos multilaterais. A fase seguinte, pós-73, é de crise desse sistema monetário internacional e do modelo de desenvolvimento que se tinha até então, bem como de uma nova mudança no processo de internacionalização da economia. Nesta conjuntura as empresas transnacionais e os acordos e políticas em prol do livre-comércio, no âmbito dos organismos multilaterais, surgem como importantes fatores na regulamentação do sistema internacional. O principal ponto desta primeira parte é justamente verificar a ascensão dos EUA e de sua visão político-econômica sobre os demais países.

Na segunda parte deste capítulo será destacado como a internacionalização da economia afetou o campo da cultura e, mais especificamente, seu comércio. A tentativa neste momento será de retomar as fases indicadas na primeira parte e localizar, naqueles mesmos períodos, quais foram os impactos da globalização na cultura. Um marco da Primeira e Segunda Guerras Mundiais, por exemplo, é o domínio dos Estados Unidos como principal nação exportadora de produtos audiovisuais e a oposição de alguns países, em especial a França, que tentaram retomar sua produção cinematográfica através da proibição de importação de filmes americanos ou do estabelecimento de cotas de exibição.

Em fase mais recente, a partir dos anos 1980, com a disseminação da tecnologia de rede, tornou-se cada vez maior o intercâmbio entre pessoas, comunidades e suas culturas, bem

como se globalizou o consumo cultural. Neste contexto, o novo fenômeno da globalização da cultura está relacionado à formação de conglomerados transnacionais que ainda não possuem uma regulação específica, tampouco têm a obrigação de respeitar as políticas culturais nacionais.

As questões que envolvem política cultural não se resumem, porém, à regulamentação da circulação de bens e serviços culturais ou ao protecionismo dos mercados culturais. Sobre este campo de ação, inúmeras outras dimensões devem ser abordadas, tais como a proteção do patrimônio cultural, a promoção das culturas locais por meio da manutenção de suas tradições, o estímulo às diversas línguas e às formas de expressão artísticas e culturais, a democratização e não-concentração dos meios de comunicação, entre outras.

Com a aprovação e execução de programas de cooperação em distintas áreas e com a criação de instrumentos normativos internacionais, a UNESCO vem auxiliando, de certa maneira, o desenvolvimento de políticas nacionais para a cultura. Na última parte do primeiro capítulo esta organização será apresentada, desde sua origem, missão e objetivos, até as suas principais ações e resoluções. Aqui será interessante observar as mudanças no conceito de cultura, bem como sua aproximação ao termo desenvolvimento, a partir de documentos criados e ratificados no escopo da UNESCO.

Após descrição da conjuntura internacional e das principais fases e atores da globalização, o segundo capítulo trará como tema a diversidade cultural. Ele está dividido em duas partes, a primeira versando sobre conceitos complementares à definição da diversidade cultural e a segunda retomando três principais antecedentes à Convenção da UNESCO sobre a diversidade cultural, a saber, o Relatório Nossa Diversidade Criadora (de 1996) e Declaração para a Diversidade Cultural (de 2001), além da tese da exceção cultural, defendida durante a Rodada Uruguai da OMC (1986-1993).

A criação do segundo capítulo se fez fundamental para compreender tanto o caminho percorrido através de debates e reuniões no âmbito internacional para se chegar à Convenção como instrumento principal sobre a temática da diversidade, como para auxiliar na análise deste documento, tendo em vista que essas discussões conceituais permeiam sobremaneira o entendimento contemporâneo da diversidade cultural.

Sobre o debate conceitual é interessante ressaltar dois principais enfoques em torno da diversidade cultural. Primeiro, sua articulação com aspectos político-sociais, através das idéias de pluralismo e direitos culturais que dão o formato da ética e cidadania multicultural

preconizada internacionalmente. Este enfoque traz uma espécie de histórico da noção de diversidade, na medida em que é composto pelas idéias de proteção das minorias étnicas, raciais e religiosas, e de sustentabilidade do desenvolvimento a partir do reconhecimento das identidades culturais nacionais. Ele estará presente na Declaração sobre a Diversidade Cultural de 2001, mas se perde substancialmente no texto da Convenção de 2005.

Como segundo foco, a diversidade relaciona-se com o comércio e a economia, tendo, nesta perspectiva, como debate fundamental, aquele referente à natureza dos bens e serviços culturais. Este fator toma lugar central nas discussões sobre a Convenção, por envolver outras organizações da governabilidade mundial, como os conglomerados transnacionais.

Tendo, ao final da primeira parte, uma definição da diversidade cultural que reúne os dois enfoques indicados, são observadas, através de documentos e debates anteriores à criação da Convenção da UNESCO, três dimensões da diversidade, a saber, como valor, como recurso e como direito. Além de serem apresentados tais documentos e debates antecedentes, na segunda parte deste capítulo serão indicadas as razões pelas quais estes instrumentos foram criados e em seguida considerados insuficientes perante a política internacional, culminando na criação da Convenção sobre a diversidade cultural.

A princípio, com o Relatório Nossa Diversidade Criadora, a diversidade aparece como princípio de uma ética universal e de um modelo de desenvolvimento que se desejava implementar. A diversidade cultural era um valor, uma retórica, em discursos e programas de Estados e organizações multilaterais, sem, entretanto, uma ação eficaz em paralelo.

Com a discussão sobre a tese da exceção cultural, que ocorreu praticamente nos mesmos anos da formulação do referido Relatório, mas em outra instância multilateral, na Organização Mundial do Comércio - OMC, a diversidade tornou-se um recurso utilizado para se reiterar o diferencial dos bens e serviços culturais no comércio internacional. A idéia de exceção cultural difundida nesta ocasião não pode ser simplesmente classificada como justificativa para um protecionismo comercial, mas, pelo contrário, ela se destaca por ter levado a questão da diversidade para uma esfera de negociação internacional, saindo do campo meramente retórico que se encontrava até então na UNESCO. A partir dos debates em torno da exceção cultural, que ao final não obteve o êxito esperado, demonstrou-se a importância de formulação de políticas, do financiamento e também da proteção das atividades, produtos e serviços derivados, ou definidores, da diversidade cultural de uma nação.

Num terceiro nível, a diversidade aparece como um direito, um compromisso político legitimado através da Declaração Universal para a Diversidade Cultural. Esse é um estágio avançado em que chega a noção de diversidade, no entanto, não traduzindo ainda sua necessidade em ter uma dimensão política, obtida somente com a criação da Convenção.

A criação de um documento normativo de caráter mundial que reconhecesse o papel da política cultural nacional na proteção da diversidade cultural em relação aos impactos da globalização, bem como na sua promoção, é tratada nos terceiro e quarto capítulos.

Buscando trazer à tona os principais debates e articulações entre países que resultaram na versão final da referida Convenção, no capítulo terceiro será descrito o surgimento do tema da diversidade durante a Conferência das Partes da UNESCO, a partir de uma articulação prévia da Rede Internacional de Políticas Culturais – RIPC, bem como o processo de negociação do texto, a partir das três reuniões intergovernamentais de peritos, promovidas pela própria UNESCO entre 2004 e 2005. Destes encontros é interessante observar as discordâncias e as formas de participação dos diversos países, especialmente dos Estados Unidos.

O quarto capítulo é uma apresentação da Convenção aprovada. Os artigos deste texto são comparados com os dispostos nos três anteprojetos formulados, a saber, o primeiro por peritos independentes convidados pela UNESCO, o segundo resultante da segunda sessão intergovernamental e o terceiro, conhecido como Texto da Cidade do Cabo, fruto do trabalho da Presidência da Conferência, contando com o auxílio do Relator e do Presidente da Comissão de Redação. A partir desta comparação é possível fazer uma segunda análise de como procedeu a negociação da Convenção.

Este pano de fundo das discussões servirá para localizar tanto a posição do Brasil durante as negociações, bem como identificar os interesses do governo brasileiro, representado pelos Ministérios da Cultura e das Relações Exteriores, na aprovação e ratificação da Convenção, tema do último capítulo.

Finalmente, no quinto e último capítulo é analisada a participação do governo brasileiro na construção da Convenção. A partir de então, busca-se compreender quais foram os interesses do país com relação à aprovação deste documento. O capítulo está dividido em quatro partes, descritas a seguir.

A primeira parte retoma as diretrizes e as principais mudanças no Ministério da Cultura após a eleição de Lula, em 2003, e iniciada a gestão de Gilberto Gil na referida pasta, como por exemplo, a reforma administrativa, o crescimento do orçamento do ministério e a criação de órgãos internos voltados para a questão da diversidade cultural no plano nacional e no plano internacional, que foram a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural e a Diretoria de Relações Internacionais. O foco desta parte está nas ações promovidas pela SID no sentido de promover e fomentar o segmento da diversidade cultural brasileira. Alguns editais, metodologias de trabalho e iniciativas especificamente voltadas à divulgação da Convenção são destacadas.

A partir da segunda parte, será estudada a posição do Brasil em relação à Convenção, destacando inicialmente os interesses do país na aprovação do documento. O primeiro aspecto indicado pela maioria dos dirigentes do Ministério da Cultura quando entrevistados, é que a Convenção traria respaldo político às ações e reformas implementadas pelo MINC na gestão de Lula / Gilberto Gil. Cabe reforçar, porém que a Convenção foi também defendida pelo Itamaraty. Para o Ministério das Relações Exteriores, um dos principais interesses em participar ativamente do processo de criação e aprovação do referido instrumento, estava em aproveitar a temática da diversidade cultural, que já estava sendo bem desenvolvida internamente pelo MINC, para apresentar um protagonismo do país em termos de política cultural e assim, atingir uma posição de liderança e de articulação com os demais países em desenvolvimento.

Na terceira parte, são trazidas as principais contribuições do Brasil para a redação e aprovação do texto da Convenção, tais como a participação da delegação brasileira na UNESCO, o diferencial do ministro-artista brasileiro Gilberto Gil, e a rápida ratificação do instrumento no Congresso Nacional. Ademais, será importante observar também a eleição do Brasil no Comitê Intergovernamental em 2008.

A Convenção traz como contribuição aos países que a ratificam a possibilidade de se inserir no mercado de troca de bens e produtos culturais a partir da cooperação cultural internacional. Nacionalmente, a Convenção reforça a política cultural implementada pelo MINC e traz novos desafios. Esses e outros pontos são destacados na avaliação feita pelos dirigentes do Ministério da Cultura a respeito de todo o processo de criação e aprovação da Convenção, tema da quarta parte do último capítulo.

Para finalizar a análise, alguns dos principais aspectos da Convenção sobre a diversidade cultural são retomados numa comparação da importância da aprovação deste instrumento

para os países em desenvolvimento e, especificamente, para o Brasil. Neste mesmo íterim, são destacados alguns dos fatores encontrados que atestam como o governo brasileiro, a partir do Ministério da Cultura e das Relações Exteriores, vislumbrou na negociação desta Convenção um oportuno momento de projeção mundial e de afirmação política interna.

### I. Globalização: contexto de criação da Convenção

O termo globalização refere-se a processos e transformações nas áreas social, cultural, política, econômica e das relações internacionais que, atravessando as fronteiras nacionais, interconectam os países e as variadas organizações em novas combinações de “espaço-tempo”. As distâncias “diminuem” e os contatos se tornam mais “instantâneos” com o desenvolvimento tecnológico, principalmente, dos transportes e das comunicações. Destaca-se neste contexto o modo como as relações políticas, financeiras, de trabalho, de gênero e, também, as pessoais, são contínua e fortemente alteradas em poucos anos.

Manuel Castells define a globalização como “o processo no qual as atividades decisivas (economia, meios de comunicação, tecnologia, gestão do meio ambiente, crime organizado) funcionam como unidade, em tempo real, no conjunto do planeta” (CASTELLS, 1999 apud ALVAREZ, 2008: 29). No entanto, por mais que a globalização abarque diversos campos de estudo, é comum identificá-la, especificamente nas áreas econômica e política, com a crescente interdependência entre as nações, como também com a abertura e a liberalização das relações econômicas internacionais<sup>1</sup>, incidindo, particularmente, no campo do comércio e das finanças.

Não há consenso sobre quando se inicia o fenômeno da globalização. No entanto, para muitos estudiosos (historiadores, sociólogos e economistas) o fim da Segunda Guerra Mundial marca uma nova fase da globalização, cujos impactos configuraram a distribuição global de poder no sistema internacional contemporâneo. Antes de chegar a este marco, porém, vale a pena retomar, mesmo que resumidamente, os impactos econômicos mundiais ocasionados com as duas Grandes Guerras.

Diferente da Primeira Guerra (1914-1918), da qual participaram apenas as grandes potências econômicas da época, a Segunda Guerra (1939-1945) pode ser caracterizada como global, pois envolveu, de certa maneira, a maioria dos Estados independentes do mundo (HOBSBAWN, 1997). Entretanto, de maneira similar ao primeiro conflito, apenas

---

<sup>1</sup> “[Liberalização das relações econômicas] significa que o governo toma recursos no exterior sem levar em conta a baixa capacidade do país de gerar dólares, ao mesmo tempo em que permite a indivíduos, empresas e bancos tomar empréstimos, fazer financiamentos e emitir títulos em dólares. Trata-se, aqui, de uma liberalização financeira e cambial. Ademais, o governo também faz uma liberalização comercial que permite a importação de bens e serviços em valores superiores às exportações do país” (ARRUDA e GONÇALVES, 2000).

para os países mais industrializados o “esforço de guerra” comprometeu a quase totalidade dos recursos materiais e humanos impondo, dentre outros aspectos:

O abandono drástico dos cânones da economia liberal, o que significou, então, a substituição dos mecanismos de mercado pela centralização das decisões nos órgãos estatais de coordenação; o abandono das regras de conversibilidade do padrão-ouro; e a adoção de esquemas de financiamento do gasto governamental, apoiados na elevação da carga tributária e, sobretudo, na colocação de dívida junto ao público e ao sistema bancário (TAVARES e BELLUZZO, 2005: 119).

O período que vai de 1914 até o fim da Segunda Guerra é caracterizado pelo historiador Eric Hobsbawn como a Era das Catástrofes, quando “uma crise econômica mundial de profundidade sem precedentes pôs de joelhos até mesmo as economias capitalistas mais fortes (...). Enquanto a economia balançava, as instituições da democracia liberal praticamente desapareceram entre 1917 e 1942 (...) [e] avançavam o fascismo e seu corolário de movimentos e regimes autoritários” (HOBSBAWN, 1997: 15).

Nos anos entre guerras as economias capitalistas entraram em colapso. A quebra da bolsa de Nova York em 1929 causou uma recessão da economia norte-americana que atingiu aos demais países industrializados. Com a Grande Depressão de 1929 a 1933, o comércio mundial caiu em 60% (HOBSBAWN, 1997), as barreiras alfandegárias aumentaram, com a intenção de proteger o mercado e a moeda nacionais, o padrão-ouro<sup>2</sup> foi abandonado, tendo como principal consequência o desemprego em massa e a perda de conquistas trabalhistas. Uma desordem política, social, econômica, financeira e comercial, cujo reflexo no campo das relações internacionais foi a generalização do bilateralismo como elemento regulador dos intercâmbios entre as nações, substituindo alguns poucos acordos multilaterais que existiam.

Após a Era das Catástrofes e com o fim da Segunda Grande Guerra, “seguiram-se cerca de 25 ou 30 anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” (HOBSBAWN, 1997: 14). Durante a chamada Era do Ouro do desenvolvimento mundial (que se estende de 1945 até meados dos anos 1970) é construída uma nova ordem econômica internacional, de caráter mais neoliberal, apoiada na criação de organismos multilaterais e “liderada” pelos Estados Unidos.

---

<sup>2</sup> O padrão ouro sempre foi encarado como a base de trocas internacionais estáveis. “Na forma clássica, um padrão ouro dá à unidade de uma moeda, como por exemplo, a cédula de um dólar, o valor de um determinado peso de ouro, pelo qual, se necessário, o banco a trocará” (HOBSBAWN, 1997: 99).

No final do século 19 os Estados Unidos já eram a economia industrial mais poderosa do planeta, além de ostentar – graças à excepcional dotação de recursos naturais – a posição de grande exportadora de matérias primas e alimentos, e de contar com Nova York, um centro financeiro e de negócios capaz de promover simultaneamente o investimento de alto risco em novos setores e a rápida centralização de capitais (TAVARES, 2005: 119).

Provedores de material bélico, protegidos de ataques ao seu território pelos oceanos Atlântico e Pacífico e entrando tardiamente nos dois conflitos mundiais (em 1917 e em 1941), com as guerras os Estados Unidos prosperaram, enquanto países e economias concorrentes enfraqueciam. No fim da Segunda Grande Guerra “os EUA detinham a metade da riqueza do planeta e uma posição de poder sem precedentes na história. Os grandes arquitetos de políticas trataram, é claro, de usar esse poder para criar um sistema global que viesse ao encontro de seus interesses” (CHOMSKY, 2006: 23).

Três dos principais fundamentos da nova ordem econômica mundial engendrada após o fim da Segunda Guerra são: o fomento do livre comércio e de uma economia de mercado; a estabilidade cambial, com o padrão dólar de conversão das moedas e; a aplicação de normas multilaterais para a regulação deste novo sistema. É importante ressaltar que, neste momento, o mundo encontrava-se em plena Guerra Fria, estando politicamente dividido entre as influências dos Estados Unidos e da Ex-União Soviética. Portanto, esses fundamentos não valiam para os países cujo socialismo real e controle estatal da economia, formavam as bases de seu sistema econômico.

Cabe observar como segundo importante aspecto contextual deste período, que foram os processos de descolonização e a conseqüente emergência de novos estados nacionais, os quais se tornaram participantes dos recém-criados organismos multilaterais. Com o avanço deste fenômeno, o princípio formal da igualdade soberana dos Estados foi universalizado (o que, necessariamente, não garante sua aplicação na prática).

A causa e a conseqüência imediatas dessa descolonização foram uma mudança importante na dinâmica do poder no sistema interestadual como resultado do alto grau de organização dos movimentos de libertação nacional. Uma a uma, as antigas colônias tornaram-se Estados independentes, membros da ONU, protegidos pela doutrina da não-intervenção de Estados soberanos nos assuntos internos uns dos outros (WALLERSTEIN, 2007: 42).

A Organização das Nações Unidas, estabelecida em 1945, durante a Conferência de São Francisco, substituiu a Sociedade das Nações que havia sido criada na década de 1920. Formada por diversos órgãos e organismos especializados que abarcam variados temas relativos à política, economia e questões sociais, a ONU está destinada a incentivar a

cooperação entre as nações e preservar a paz e a segurança em todo mundo. Na Carta das Nações Unidas, ou Carta de São Francisco, assinada em 26 de junho de 1945 e ratificada na época por 51 países (entre eles o Brasil), encontram-se os seguintes objetivos, distribuídos entre seus diversos artigos:

1. Respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los hombres.
2. Respecto a la igualdad soberana de todos los países miembros.
3. Fomento de la amistad entre todas las naciones, siguiendo los principios de buena vecindad, igualdad de derechos y libre autodeterminación de los pueblos.
4. Fomento de la cooperación internacional en los terrenos económico, social, cultural y humanitario.
5. Resolución pacífica de las controversias entre Estados y entre las situaciones capaces de quebrantar la paz.
6. Prohibición de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza en las relaciones internacionales.
7. Apoyo a las medidas de tipo coercitivo que la organización aplique a algún Estado que haya quebrantado la paz.
8. Prohibición de intervenir en los asuntos internos de cualquier Estado. (NIETO SOLÍS, 2005: 45-46)

Para se integrarem nos organismos das Nações Unidas os países devem declarar que estão dispostos a cumprir seus objetivos gerais e a pagar as contribuições financeiras obrigatórias, determinadas por cotas. A escala de cotas serve para definir a participação dos países nos organismos especializados.

[Las cuotas] se calculan en función de la renta nacional neta per capita a precios de mercado en moneda nacional de cada país, con una fórmula de reducción para los países de más bajos ingresos. Conocida la renta y la población se convierte a dólares y se pondera según unos topes (máximo 25% para Estados Unidos y mínimo de 0,01% para más de 80 naciones) (NIETO SOLÍS, 2005: 53).

A Carta de São Francisco ao lado de outros textos normativos como os acordos de Bretton Woods e a Carta de Havana, que serão vistos adiante, formaram “a base para uma elaboração legislativa internacional como nunca se viu na história” (BAPTISTA, 1995: 189). O estudo dos organismos especializados, sobretudo vinculados ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas<sup>3</sup>, é indispensável para compreender a formação da atual organização econômica internacional.

---

<sup>3</sup> Atualmente compõem o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas os seguintes organismos especializados: OIT (Organização Internacional do Trabalho); FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação); UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura); OMS (Organização Mundial da Saúde); GRUPO DO BANCO MUNDIAL (BIRF – Banco Internacional de Reconstrução e Fomento; AIF – Associação Internacional de Fomento; CFI – Corporação Financeira Internacional; OMGI – Organismo Multilateral de Garantia de Investimento; CIADI – Centro Internacional de acordo de diferencias relativas à Investimento); FMI (Fundo Monetário Internacional); OACI (Organização de Aviação Civil Internacional); OMI (Organização Marítima Internacional); UIT (União Internacional de Telecomunicações); UPU (União Postal Universal); OMM (Organização Meteorológica Mundial); OMPI

O primeiro passo na criação das instituições reguladoras da nova ordem econômica mundial foi dado na Conferência de Bretton Woods, realizada em New Hampshire - EUA, em julho de 1944. Nesta conferência, em que se reuniram 44 países (dentre eles o Brasil), foram criadas as duas principais instituições que interferem na regulação do capital financeiro internacional, a saber, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que começaram a funcionar, respectivamente, em 1945 e 1946. O primeiro tinha como missão o apoio financeiro à reconstrução dos países devastados com a guerra, enquanto o segundo estava encarregado de regular o sistema de monetário e financeiro internacional, promovendo a estabilidade dos câmbios e estabelecendo um sistema multilateral de pagamento para as transações financeiras de caráter mundial. Com o Banco e o Fundo, os Estados Unidos, que já eram uma potência econômica e militar hegemônica, se converteram no centro do sistema monetário internacional, sendo o único país no mundo com capacidade de veto no FMI<sup>4</sup>.

El papel de Estados Unidos fue decisivo para la creación de las principales instituciones que operan en la economía mundial y, a la vez, esas instituciones, entre ellas el FMI, han contribuido a mantener la economía norteamericana en el primer plano del panorama mundial, al tiempo que han favorecido la expansión de su moneda y el crecimiento de su economía. Como han señalado numerosos autores, el orden mundial establecido en los años cuarenta se basó en un sistema centralizado y asimétrico, que facilitaba el crecimiento económico de Estados Unidos, siempre que ese país mantuviera un superávit de balanza de pagos, condición indispensable para que su Banco Central (la Reserva Federal), pudiera crear la liquidez de dólares que requería la expansión económica en los demás países del mundo (NIETO SOLÍS, 2005: 72).

Com a quebra do padrão-ouro era preciso adotar novas regras internacionais que garantissem a estabilidade das relações monetárias e cambiárias do mundo. Assim, o FMI foi criado com a pretensão de por fim à desordem comercial, financeira e econômica em que se encontravam os países no fim da Segunda Guerra. Com a ascensão hegemônica dos Estados Unidos, foi estabelecido o padrão-dólar de conversão monetária<sup>5</sup>. Deste modo, a conversão de uma moeda a outra teria uma paridade conhecida, o dólar, o que permitiu ao FMI acabar com as práticas econômicas de caráter restritivo utilizadas pelos governos para controlar os fluxos exteriores de bens e capitais (como, por exemplo, o controle dos lucros

---

(Organização Mundial da Propriedade Intelectual); FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola); ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial); OMT (Organização Mundial do Turismo). E como organismos conexos: OMC (Organização Mundial do Comércio) e OIEA (Organização Internacional de Energia Atômica).

<sup>4</sup> Considera-se que as decisões importantes do FMI para serem aprovadas requerem, no mínimo, 85% dos votos dos países membros. Como a cota dos Estados Unidos é de 17,49% do total do Fundo, este país possui o controle de decisões deste organismo multilateral (NIETO SOLÍS, 2005: 71).

<sup>5</sup> No acordo de Bretton Woods foi estabelecido um sistema de taxas de câmbio, em que o dólar ficou fixado em 35 dólares por onça de ouro, e todas as restantes moedas ficaram com uma taxa fixa relativamente ao dólar (e também ao ouro). Tratava-se de uma nova versão do padrão-ouro, com a diferença de que a verdadeira moeda de referência passou a ser o dólar.

de empresas multinacionais) e ainda punir os países cujo tipo de câmbio superava a margem de flutuação estabelecida oficialmente (a exemplo, de uma desvalorização propositada de uma moeda para favorecer as exportações). As taxas de câmbio fixas estabelecidas pelo FMI eram, portanto, favoráveis ao comércio internacional além de oferecerem segurança aos negócios internacionais, já que se podia comprar e vender bens, bem como fazer empréstimos, sem grandes riscos de se alterarem as condições contratuais.

Para complementar o sistema econômico internacional que se instituía no pós-Segunda Guerra, cujo destaque era o FMI, foi também criado o Banco Mundial, com a finalidade de conceder empréstimos que financiassem a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países prejudicados com a guerra. Para um governo receber empréstimos do Banco Mundial este era, e ainda é, obrigado a pertencer ao FMI, aceitando, desta maneira, as regras monetárias e financeiras definidas por este último.

O Banco Mundial não é uma instituição financeira convencional, mas um organismo multilateral cujos membros são, exclusivamente, governos. O Banco Mundial não aceita depósitos e financia, prioritariamente, os estados com maiores dificuldades de acesso ao mercado de capitais. Por esta razão, após o financiamento de países como a França e o Japão, em decorrência da Segunda Guerra, os principais destinatários de sua ação passaram a ser os países em desenvolvimento.

Assim como o Banco Mundial, na fase seguinte da globalização, pós-1973, também as iniciativas do FMI deixaram de ser destinadas às nações industrializadas. Um contra-senso de ambas as instituições é que, apesar das ações estarem direcionadas aos países em desenvolvimento, elas sempre são presididas por representantes de uma das cinco economias mais importantes (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido) que, por sua vez, é claro, criaram políticas que defendiam seus interesses políticos, estratégicos, comerciais e financeiros, e não necessariamente os interesses dos países destinatários. No FMI não se aplica nem uma soberania formal.

Ainda no pós-Segunda Guerra, outro importante instrumento multilateral auxiliou no estabelecimento da nova ordem econômica internacional, tratando, por sua vez, das questões comerciais. O GATT, Acordo de Geral de Tarifas e Comércio, foi firmado em 1946, por 23 países (entre eles o Brasil), durante a Conferência sobre Comércio e Emprego convocada pelo Conselho Econômico e Social da ONU. Esse Acordo define regras para o

comércio internacional, configurando-se como um processo de rodadas de negociação<sup>6</sup> nas quais cada país faz sucessivas ofertas de redução de tarifa para atrair empresas e investimentos, definindo assim importações e exportações de produtos.

Os principais objetivos do GATT eram a diminuição das barreiras comerciais e a garantia do acesso mais “equitativo” aos mercados por parte de seus países membros. Na prática o Acordo diminuiu os acordos bilaterais e a proteção comercial em escala mundial, como também consolidou as relações comerciais contemporâneas, tendo como princípios a liberalização do mercado e a negociação multilateral. Desde sua origem o GATT está baseado em três pilares:

1. El respecto a un código de buena conducta comercial, que implicaba, entre otros aspectos, la aplicación del principio de no discriminación y de la cláusula de nación más favorecida, así como de las excepciones en el propio GATT.
2. La aplicación de una progresiva liberalización del comercio, mediante reducciones arancelarias, rondas de negociación multilateral y el compromiso de avanzar en el apoyo y extensión de los principios del libre comercio mundial.
3. El establecimiento de un foro para la resolución de conflictos y diferencias sobre la interpretación de las normas comerciales y de los demás aspectos vinculados al desarrollo del acuerdo básico suscrito entre los países del GATT. (NIETO SOLIS, 2005: 146-147)

Os dois pilares sobre os quais foi construído o sistema multilateral de comércio a partir do GATT são as cláusulas da Nação Mais Favorecida (NMF) e de Trato Nacional (TN). A NMF significa que qualquer concessão, vantagem ou favor concedido por um país a outro deve ser, automaticamente, estendido aos demais. Este princípio encontra-se no artigo 1º do GATT que indica: “qualquer vantagem (...) concedida por qualquer parte contratante a qualquer produto (...) de qualquer outro país será concedida imediata e incondicionalmente a todo produto similar originário (...) das demais partes contratantes”. A cláusula da TN é um complemento à NMF, em virtude da qual se aplica a não-discriminação dos produtos importados em relação aos produtos nacionais. A finalidade da TN está em assegurar condições similares de concorrência entre as mercadorias importadas e as produzidas localmente.

O Acordo, cuja redação havia sido feita pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, estaria vigente apenas até a criação da Organização Internacional de Comércio, prevista para ser implantada após a Conferência de Havana em 1948. No entanto, a planejada OIC não foi

---

<sup>6</sup> Até o presente momento foram promovidas nove rodadas de negociação, foram elas: Rodada Genebra (1947), Rodada Anecy (1949), Rodada Torquay (1950-51), Rodada Genebra (1955-56), Rodada Dillon (1960-61), Rodada Kennedy (1963-67), Rodada Tóquio (1973-79), Rodada Uruguai (1986-93) e Rodada Doha (iniciada em 2001 e ainda não encerrada).

instituída, dentre outras razões, devido à recusa do congresso norte-americano em ratificá-la, temendo a ingerência de uma organização internacional na política econômica que o país começava a construir. Com a não-ratificação da Organização, o provisório GATT tornou-se a base do sistema de comércio internacional por quase 50 anos.

O GATT, o Banco Mundial e o FMI formaram, então, a base da nova institucionalização e regulação da economia, tornando-a cada vez mais integrada, transnacionalizada e global. Tais organismos, entretanto, seguiam uma política “favorecedora da economia de livre mercado, empresa privada e livre comércio, que servia à economia americana de fins de século 20, mas não necessariamente ao mundo” (HOBBSAWN, 1997: 556). A partir de 1970, com a extensão da globalização e aumento do intercâmbio de bens e serviços, possibilitados pelos avanços da tecnologia que permitiu que as finanças, comunicações, transportes, bem como as transações internacionais, fossem realizadas de maneira quase instantânea, percebe-se como foi reduzida a capacidade reguladora desses organismos econômicos internacionais criados na Era do Ouro.

Hobsbawn indica que os anos 1970 marcaram a entrada das economias capitalistas nas Décadas de Crise, sendo duas delas provocadas pela elevação do preço do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, a primeira em 1973 e, a segunda em 1979. Em 1970 o petróleo era vendido a um preço médio de 2,53 dólares o barril, quadruplicando em 1973 e valendo 41 dólares o barril em fins da década de 1980, 15 vezes mais que durante o período pós-guerra (HOBBSAWN, 1997)<sup>7</sup>. Num primeiro momento, a crise atingiu mais fortemente os países industrializados, mas, a partir da segunda metade da década de 70, ela atingiu também nações em desenvolvimento.

Com o súbito aumento do valor do petróleo, os países exportadores deste produto receberam um crescente fluxo de dólares. Devido às limitações de suas economias internas, estes Estados utilizaram os chamados petrodólares no mercado financeiro internacional, sobretudo nos bancos europeus, gerando um período de grande liquidez financeira. Com a abundância de recursos em poder dos bancos internacionais, estes passaram a oferecer crédito a preços irrisórios aos países em desenvolvimento, o que viabilizou o crescimento da produção dessas nações, a exemplo do Brasil, México, Taiwan e Coréia do Sul, que chegaram a ampliar em mais de 40% sua participação no produto mundial (VELASCO E CRUZ, 2004).

---

<sup>7</sup> Em 2008, a média do preço do barril foi de US\$ 100 (cem dólares).

Àquela altura, o problema da escassez de dólares, que tanto transtorno havia provocado no imediato pós-guerra, transformara-se em seu contrário: com os bancos centrais europeus abarrotados de reservas denominadas em dólar, especular contra a moeda americana convertia-se em um esporte cada vez mais difundido (VELASCO E CRUZ, 2004: 166).

Além da fragilidade em que o dólar se encontrava, neste período percebe-se também a redução do poder relativo da economia americana. Em 1950, os EUA respondiam por 58% da produção total dos países industrializados, 62% do produto industrial e 33% das exportações de produtos manufaturados realizadas por tais países. Já nos anos de 1970, apesar da produção americana continuar superior em relação aos demais países, aqueles percentuais estavam reduzidos a 47%, 44% e 16%, respectivamente (VELASCO E CRUZ, 2004). Esses e outros fatores, como as Guerras do Vietnã e do Yom Kipur (no Oriente Médio), ocasionaram o fim do acordo Bretton Woods, em 15 de agosto de 1971.

Em 1970, a “aliança afluyente” dos anos do pós-guerra começava a fazer água e crescia a pressão sobre os lucros das grandes empresas. Reconhecendo que os Estados Unidos não podiam mais desempenhar o papel de “banqueiro internacional” que fora tão benéfico para as multinacionais baseadas em território norte-americano, Richard Nixon desmantelou a ordem econômica internacional (o sistema Bretton Woods), suspendendo a convertibilidade do dólar em ouro, impondo controles sobre os salários, sobretaxas de importação e medidas fiscais para colocar o poder do Estado, ainda mais do que antes, a serviço da prosperidade dos ricos (CHOMSKY, 2005: 131).

Assim, iniciou-se o chamado regime de acumulação flexível, com um sistema de taxas de câmbio flutuantes, dependendo da procura e da oferta de moeda no mercado internacional. Este regime caracteriza-se ainda pelo surgimento de novos setores de produção, maneiras de fornecimento de serviços financeiros, nichos de mercados cada vez mais especializados, mudanças em padrões de consumo, bem como pelo aumento do investimento para a inovação comercial, tecnológica e organizacional, principalmente no âmbito das empresas transnacionais. Dois conhecidos efeitos do regime de acumulação flexível são: a crescente independência das empresas transnacionais “com relação aos regulamentos estatais e desafios diversificados ao poder e à burocracia estatais centralizados” (HARVEY, 1998: 165); e, em paralelo, a desregulamentação financeira, com a expansão dos fluxos de capitais não-regulados e especulativos.

Em 1971, 90% das transações financeiras internacionais tinham alguma relação com a economia real – comércio e investimento de longo prazo – e 10% eram especulativas. Em 1990, essa proporção se inverteu e, por volta de 1995, cerca de 95% de um valor total imensamente maior era de natureza especulativa, com fluxos diários que geralmente excediam as reservas em moeda estrangeira das sete maiores potências industriais somadas, ou seja, mais de um trilhão de dólares por dia, a curtíssimo prazo: cerca de 80% com prazo de resgate de uma semana ou menos (CHOMSKY, 2005: 26).

A resposta imediata à crise foi o ressurgimento da inflação e do desemprego. Na América Latina a renda por habitante, reduziu-se em 8,3% no período de 1980 a 1989, enquanto a inflação que era em média de 54,9% no início dos anos 1980, subiu para 1157,6% no final da década (FERNANDES E PAIS, 2002). Com os créditos concedidos na década de 1970, o endividamento dos países da América Latina aumenta, ultrapassando em 1982 trezentos bilhões de dólares (FERNANDES E PAIS, 2002).

A “solução” para tais crises veio com o refinanciamento das dívidas junto ao FMI, que através de novos empréstimos, garantia recursos para que os países pagassem aos seus credores. Em troca desses empréstimos foram assinados acordos e cartas de intenções que exigiam a aplicação de programas de ajustes estruturais que, por sua vez, impunham aos países políticas fiscais e monetárias restritivas, quedas do salário e desvalorizações cambiais.

A redução de um Estado que garantia emprego e regulava o capital, a privatização de empresas e serviços estatais, a escolha de recursos escassos como alvo e a descentralização foram instituídas como parte dos programas de ajuste estrutural receitados por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundo e o FMI, instituições que tinham o poder de sancionar investimentos. A integração na economia mundial significava reduzir o poder do estado de proteger seus cidadãos dos altos e baixos do mercado mundial, disciplinar a mão-de-obra pelo critério da competitividade e a disseminação sem precedentes da ideologia do livre mercado. (YUDICE, 2000: 439-440)

Sobretudo a partir dos anos 1980, os Programas Estruturais para o Ajuste de Créditos além de impor uma flexibilização para taxas e investimento no setor privado, insistiam em estabelecer o Estado mínimo, ou seja, reduzir as ações dos governos, limitando sua intervenção na economia, liberalizando preços e importações e privatizando empresas e serviços públicos. Uma das principais e mais recorrentes críticas ao FMI está em acusar que os ajustes estruturais minimizam os mecanismos de proteção oferecidos aos mercados nacionais, bem como ao meio ambiente e aos direitos humanos. Tanto o FMI, como o Banco Mundial e o GATT são, atualmente, alvo de retaliações por grupos e organizações de contestação por uma nova globalização, pelo fato de:

Exercer um controle sobre os governos nacionais em razão da possibilidade de distribuir fundos e sanções econômicas. Graças à possibilidade de condicionar os financiamentos, particularmente no Sul do mundo, a políticas de saneamento de finanças públicas ou de impor sanções em caso de políticas protecionistas, essas organizações são acusadas de ter imposto políticas neoliberais nos países em via de desenvolvimento e nos desenvolvidos, derrubando até mesmo decisões democraticamente tomadas no interior de cada Estado (DELLA PORTA, 2007: 73-74).

De fato, a globalização acentuou o controle que exercem os países industrializados e, inclusive, as empresas transnacionais, sobre as relações internacionais. As empresas se converteram em um importante agente da internacionalização da economia, sendo as principais responsáveis pelas transações financeiras internacionais, além de sua atividade interferir nas políticas econômicas dos governos, no que se refere a níveis de emprego, comércio exterior, investimentos, bem como investigação e desenvolvimento tecnológico.

Os países do grupo dos Sete, com seus 800 milhões de habitantes, controlam mais poder tecnológico, econômico, de informática e militar do que o resto dos aproximadamente 4,3 bilhões de habitantes da Ásia, África, Europa Oriental e América Latina. Quinhentas corporações multinacionais contabilizam 80% do mercado mundial e 75% dos investimentos (HETATA, 1998 apud SMIERS, 2006: 256).

Dados da UNCTAD de 1997 confirmam que mais de 75% do investimento mundial, naquele ano, era realizado pelas empresas transnacionais, cujos Estados de origem eram (e continuam sendo), principalmente, os Estados Unidos, Japão e alguns países da União Européia, ocasionando que a maior parte dos investimentos estrangeiros tenha como destino estas mesmas nações<sup>8</sup>. Esse fator gera um circuito de expansão controlada do conhecimento e da tecnologia, que, por sua vez, favorece os processos de centralização e concentração do capital, do poder e das atividades produtivas geradoras de maior riqueza. Assim, os países mais industrializados vêm gerindo a abertura das economias levando em consideração somente as suas necessidades internas.

Aunque las transformaciones de la economía mundial van unidas a una constante superación de las fronteras nacionales (o fronteras tradicionales), los gobiernos no renuncian a controlar sus límites jurisdiccionales ni los flujos de personas, bienes y servicios. Sin embargo, esas formas de control cada vez tienen menos impacto sobre las transacciones económicas, comerciales y financieras, puesto que las grandes empresas multinacionales no se ajustan de un modo claro a los límites jurisdiccionales de los Estados. La globalización ha reforzado el papel de algunos agentes económicos, como las multinacionales, y ha potenciado determinados procesos internacionales, como la integración económica. Esos cambios afectan a las fronteras nacionales y al papel de los organismos internacionales en la economía mundial, aspectos, ambos, que no se han visto favorecidos con los cambios recientes de la globalización. (NIETO SOLIS, 2005: 10-11)

Quando se afirma que os organismos internacionais já não possuem a capacidade de regular as economias, e até a própria globalização, refere-se, particularmente, à ação autônoma das empresas transnacionais e do mercado financeiro internacional, que por vezes desrespeitam a legislação ou política interna dos países. Nesse panorama, as nações

---

<sup>8</sup> Apenas em seis países se concentram 82 das cem maiores empresas transnacionais e a essas 82 empresas correspondem 90% dos ativos estrangeiros, 92% das vendas no exterior e 85% de empregos gerados também no exterior. Os países de origem, por ordem de quantidade de empresas, são: Estados Unidos (total de 30 empresas), Japão (18), França (11), Reino Unido (11), Alemanha (09) e Holanda (03) (UNCTAD, 1997 apud REYNO, 1999: 38-39).

são obrigadas a compartilhar ou aceitar decisões e diretrizes provenientes de centros de poder mundiais. Os Estados mais fortes passam a ter “o direito de decidir sobre a soberania do outro, de determinar se esta última está conforme as regras e aos princípios que constituem as normas internacionais” (BADIE, 2000: 123).

Os governos que presidem os organismos multilaterais não parecem interessados em estabelecer mecanismos de controle sobre as atividades das empresas transnacionais, visto que a maioria está estabelecida nestes mesmos países. Por esta razão, é constante a reação dessas nações à idéia de se criar um novo sistema internacional, como é sugerido pelos movimentos de contestação, no qual se teria o “controle político e social sobre as empresas, as finanças e sobre as instituições internacionais, confiando às Nações Unidas reformadas – e não a grupos de países ricos como o G-7<sup>9</sup> – a tarefa de administrar a interdependência na perspectiva do bem comum, permitindo-lhes intervir sobre as opções econômicas que estão na raiz dos problemas mundiais” (DELLA PORTA, 2007: 76).

Encarando o fenômeno da globalização não somente como liberalização de mercados e internacionalização da economia, mas também como intensificação das relações sociais em escala internacional, as regulamentações desta ordem internacional devem ser partilhadas não somente entre Estados e empresas, mas envolver também a sociedade civil. Com as experiências da história mundial recente é possível perceber que a concentração de poder em escala global, tal como foi instituída, não é a saída para nenhum dos problemas que afligem contemporaneamente o sistema mundial. Nessa perspectiva, os instrumentos jurídicos internacionais devem ser vistos como um recurso estratégico para a proteção e promoção dos direitos humanos, do meio ambiente, bem como da diversidade cultural.

## **II. Globalização do mercado cultural: o cinema como estopim do imperialismo**

É possível perceber que a globalização econômica e as novas tecnologias oferecem cada vez mais condições para o crescimento da produção e da distribuição artística e cultural no mundo. Para compreender os impactos da globalização sobre o campo da cultura é essencial, portanto, analisar a internacionalização do mercado de bens e serviços culturais, cujas conseqüências vão mais além que as trocas comerciais mundiais, dotando a cultura de importância geopolítica contemporaneamente.

---

<sup>9</sup> “1970 é a década em que se instala o clube dos países ricos (originalmente em 1973, o G5, depois G7 e G8), com sua prática de cúpulas e com os dogmas monetaristas do credo neoliberal da globalização: ir cada vez mais adiante na liberação do comércio, dos movimentos de capitais, no equilíbrio orçamentário e nos ajustes estruturais, na flexibilidade das empresas e na fluidez das redes planetárias” (MATTELART, 2005: 86).

[O processo de globalização] intensifica as pressões de concorrência nos mercados internacionais e faz avançar a sociedade da informação, da imagem, do som e da mensagem, impulsionadas pela constante renovação e sofisticação da tecnologia. Consolidam-se os processos produtivos baseados na agregação de valor. As exportações de serviços tornam-se o foco mais importante da luta por novos mercados. Cresce a permeabilidade das fronteiras nacionais à circulação de idéias, valores e produtos culturais de toda a procedência. A discussão sobre a produção cultural ganha nova importância política, econômica e estratégica. (ALVAREZ, 2008: 18)

No livro “A Mundialização da Cultura” Jean-Pierre Warnier afirma que “a globalização da cultura é uma das conseqüências do desenvolvimento industrial, [sendo] a ambição normal de toda indústria cultural a conquista de fatias de mercado mundial, pela difusão de seus produtos” (WARNIER, 2003: 13). Uma história da globalização dos bens culturais pode ser traçada a partir das mesmas fases indicadas anteriormente, enfocando em dois importantes fenômenos, a saber, a expansão da indústria de entretenimento audiovisual norte-americana e a regulação desta indústria em âmbito internacional.

No período entre as duas Grandes Guerras, a Europa se inquieta com a perda dos instrumentos de seu domínio intelectual. O universalismo da cultura de massa toma a dianteira do projeto cosmopolita da cultura clássica, legado pelas Luzes. No deslocamento de uma para outra, as relações culturais se transformam em instrumento geopolítico. (...) O cinema se torna o emblema das relações de força que vão marcar a internacionalização da produção cultural (MATTELART, 2005: 37).

A produção cinematográfica foi um marco na história da globalização da cultura. Até a Primeira Guerra os filmes franceses dominavam o mercado internacional, inclusive, o norte-americano. Devido aos conflitos decorrentes desta guerra e, conseqüentemente, à crise econômica dos países europeus, esta situação se reverteu, surgindo Hollywood como a grande empresa exportadora. Desde então, os Estados Unidos despontaram como o maior país exportador de produtos e serviços culturais, mantendo até hoje esta marca no que se refere à exportação de softwares, produtos audiovisuais, editoriais e fonográficos.

No final da Primeira Guerra os países europeus, com objetivo de proteger suas indústrias de cinema ameaçadas pela invasão de filmes norte-americanos, instituíram as chamadas cotas de tela para a exibição de filmes nacionais e o controle à importação de filmes estrangeiros. Ademais de servir como reserva de mercado, esta política de cotas compactuava com visões ideológicas de seus governos. A Alemanha, por exemplo, via no cinema americano uma propaganda antinazista e o proibiu, sendo a primeira nação européia a criar um dispositivo jurídico contra o livre comércio de películas. Esta política protecionista de controle da entrada de filmes na França, como outro exemplo, resultou no aumento de sua produção de 52 filmes produzidos em 1929 para 140 em 1932.

Durante el período entre las dos guerras se confirma la hegemonía de las *majors* del cine norteamericano, el cual había aprovechado el vacío dejado por los países beligerantes durante la Gran Guerra para ampliar sus redes de exportación y su dispositivo de producción. (...) En los años veinte y treinta, muchos países europeos, especialmente el Reino Unido y Francia, adoptan medidas para protegerse contra el peso del cine hollywoodense en sus salas. En 1928, el decreto Herriot establece una cuota, que limita la importación anual de películas norteamericanas a 120, es decir, más o menos el mismo número de películas que Francia producía por año durante el período previo a la guerra (MATTELART, 1995: 2).

Com o fim da Segunda Guerra mais uma vez o cinema americano conquista o mundo e desta vez em associação com o governo. Com a vitória dos aliados, os Estados Unidos, considerados, à época, potência econômica mundial, consegue reverter a política de cotas. O governo norte-americano, através de alguns acordos bilaterais, passou a vincular a concessão de financiamento para a reconstrução de países devastados no pós-guerra à abertura de mercados para os filmes de Hollywood. É importante frisar que neste momento, para o governo dos EUA, o cinema era um grande instrumento no combate ao comunismo.

O objetivo político dessa invasão de filmes americanos no mercado europeu era apresentar ao público um contrapeso ao que os fascistas e nazistas lhes haviam mostrado e mantê-los longe do comunismo e outras tendências de esquerda, seduzindo-os com os filmes hollywoodianos e promovendo o *american way of life* (SMIERS, 2006: 60).

Com a França foi também estabelecido um desses acordos, chamado Acordo Blum-Byrnes, em 1946, que condicionava a anulação das dívidas da França com os EUA e a abertura de novos créditos à diminuição das restrições impostas à importação de filmes norteamericanos em vigor no país desde os anos 1920. “Esta ley era la respuesta a la preocupación de las *majors* americanas, que se habían visto perjudicadas por una ordenanza dos años antes que prohibía la entrada de películas extranjeras en Francia” (BUSTOS, 2007: 88). O Acordo estabelecia uma cota de exibição de filmes franceses reservada por quatro semanas a cada trimestre, ou seja, 31% do tempo de ocupação das telas, ao passo que, antes da guerra, esse percentual era de 50%, e estabelecia que das 186 películas autorizadas anualmente a entrar no país, 121 poderiam ser americanas, ou seja, mais de 65% (MATTELART, 2000).

Este acordo criou uma revolta nos artistas e diretores do cinema francês primeiro porque estavam produzindo menos devido à redução da cota de tela nacional e segundo porque consideravam sua produção mais intelectualizada e melhor que a norte-americana. Tal foi a oposição francesa que dois anos mais tarde, em 1948, o acordo foi renegociado, estabelecendo condições mais vantajosas para os filmes franceses, aumentando de 31% para 38% o tempo de exibição e diminuindo de 121 para 65 o número de filmes dos EUA

que poderiam ser importados (MATTELART, 2000). Desde então os intelectuais franceses, e não somente eles, denunciam que bens e serviços culturais norte-americanos não são meros produtos culturais, mas sim veículos de imposição ideológica de desejos e gostos de consumo.

Se há confluência rumo a um “estilo de vida global”, é porque os consumidores interiorizam o universo simbólico elaborado desde o fim da Segunda Guerra Mundial pelos anúncios publicitários, pelos filmes, pelos programas de televisão, mas especialmente aqueles que provinham dos Estados Unidos, promovidos explicitamente como vetores de um novo universalismo (MATTELART, 2005: 93).

A idéia do imperialismo cultural é que ao Ocidente, leia-se Estados Unidos, caberia o papel de guardião dos valores universais e a responsabilidade pela difusão desses valores às sociedades mais atrasadas. Devido, entre outros fatores, à internacionalização do comércio de bens e serviços culturais, processos de assimilação cultural facilitam a sobreposição de idéias, valores, hábitos e símbolos daquelas sociedades que dispõem de fortes indústrias culturais, como era o caso dos EUA à época, com a indústria audiovisual. O fenômeno do imperialismo cultural subentende, exatamente, que exista um país que, através da difusão de comportamentos sociais e práticas culturais, exerça influência sobre a cultura dos demais, como será visto a seguir.

Así, el ciudadano de las sociedades desarrolladas está abocado a asumir pautas de comportamiento cercanas equivalentes a las del trabajador estadounidense; es decir, a adaptar sus hábitos culturales a los condicionamientos estructurales de la globalización. En este sentido, la creciente presión global a favor de la competitividad, la productividad y la eficiencia hará que veamos con menor frecuencia a nuestras personas cercanas o que nos alimentemos cada vez peor y más rápido, por ejemplo; algo que ya viene sucediendo al trabajador medio estadounidense desde hace décadas. A medida que avanza el proceso aumenta la presión, el tiempo libre se reduce y, en último término, la eventual posibilidad de activarnos políticamente para defender otro modelo de mundo (ZAPATERO, 2007: 39).

Para se perceber a importância, neste período, do cinema e da globalização da cultura de maneira mais geral, vê-se que durante a formulação do GATT em 1946, já foram incluídos dispositivos sobre a proteção da indústria cinematográfica e do patrimônio cultural. O artigo 4º do GATT permite a imposição de cotas de tela para filmes domésticos<sup>10</sup>, e o artigo 20 isenta das regras os tesouros de valor artístico, histórico ou

---

<sup>10</sup> **Artículo IV - Disposiciones especiales relativas a las películas cinematográficas:** Si una parte contratante establece o mantiene una reglamentación cuantitativa interior sobre las películas cinematográficas impresionadas, se aplicará en forma de contingentes de proyección con arreglo a las condiciones siguientes: a) Los contingentes de proyección podrán implicar la obligación de proyectar, durante un período determinado de un año por lo menos, películas de origen nacional durante una fracción mínima del tiempo total de proyección utilizado efectivamente para la presentación comercial de las películas cualquiera que sea su origen; se fijarán estos contingentes basándose en el tiempo anual de proyección de cada sala o en su equivalente. b) No podrá efectuarse, ni de hecho ni de derecho, repartición alguna entre las producciones de diversos orígenes por la parte del tiempo de proyección que no haya sido reservada, en virtud de un contingente de proyección, para las

arqueológico<sup>11</sup>. O que se percebe, porém, é que apesar do sistema multilateral de comércio ter prestado atenção às peculiaridades dos bens culturais desde o princípio, seu marco jurídico é frágil, de complexa aplicação e não alude à cultura de maneira geral, tendo um alcance limitado.

O artigo 20 enumera dez exceções com relação às quais se permite a um Estado-membro do GATT aplicar medidas, tanto em âmbito doméstico como em relação às importações e exportações, que possam ser contrárias às regras do Acordo. Dessas exceções apenas a alínea (f) alude de maneira explícita à cultura, indicando que são permitidas medidas para proteger os tesouros nacionais de valor artístico, histórico e arqueológico. A dificuldade na aplicação desta exceção está, no entanto, na inexistência de uma definição de “tesouro nacional”, o que torna débil esta proteção ao patrimônio cultural.

Une difficulté pourrait survenir du fait, que le paragraphe (f) de l'Article XX du GATT se réfère à la protection des *trésors nationaux* (...), ce qui pourrait impliquer qu'il ne permettrait pas de justifier les restrictions à la l'importation des "trésors" "étrangers" conformément aux conventions précitées. La notion de *trésor national* n'est toutefois pas définie et dans ce cas, une jurisprudence extensive pourrait considérer que le patrimoine de l'humanité fait partie de la culture nationale qui este elle-même un trésor national (LUFF, 2004 apud SALVADOR, 2007: 83).<sup>12</sup>

O artigo 4º tinha como objetivo original proteger a indústria cinematográfica. Este artigo se configura também como uma exceção ao princípio do Tratamento Nacional (TN) na medida em que permite a um Estado-membro estabelecer o manter uma regulamentação quantitativa que tenha como finalidade projetar filmes nacionais durante um determinado período de tempo. Em outras palavras, permite as cotas de tela como uma exceção ao princípio de proibição de restrições quantitativas no GATT. O artigo 3º, que dispõe sobre o TN, em seu parágrafo 10º indica que “Las disposiciones de este artículo no impedirán a

---

películas de origen nacional o que, habiéndoles sido reservada, se halle disponible debido a una medida administrativa. c) No obstante las disposiciones del apartado b) de este artículo, las partes contratantes podrán mantener los contingentes de proyección que se ajusten a las disposiciones del apartado a) de este artículo y que reserven una fracción mínima del tiempo de proyección para las películas de un origen determinado, haciendo abstracción de las nacionales, a reserva de que esta fracción no sea más elevada que en 10 de abril de 1947. d) Los contingentes de proyección serán objeto de negociaciones destinadas a limitar su alcance, a hacerlos más flexibles o a suprimirlos.

<sup>11</sup> **Artículo XX - Excepciones generales:** A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: (...) f) impuestas para proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico.

<sup>12</sup> Uma dificuldade que poderia ocorrer devido alínea (f) do artigo 20 do GATT refere-se à proteção dos *tesouros nacionais* (...), o que poderia significar que não justificaria as restrições à importação de "tesouros" "estrangeiros", de acordo com as convenções. A noção de *tesouro nacional* não está definida e, neste caso, uma extensa jurisprudência poderia considerar que o Patrimônio da Humanidade é parte da cultura nacional, que este em si um tesouro nacional. [tradução livre]

ninguna parte contratante estabelecer o mantener una reglamentación cuantitativa interior sobre las películas cinematográficas impresionadas, de conformidad con las prescripciones del artículo IV”.

Nos anos 1960 com o auge da televisão como instrumento de consumo cultural, o alcance e a dimensão do artigo 4º do GATT foram questionados. Os Estados Unidos, que neste período despontam com a indústria do audiovisual, estendendo sua produção para a recém-criada televisão, torna-se o principal defensor de uma interpretação restrita do artigo 4º, tratando unicamente da produção cinematográfica. Em oposição a esta visão, Canadá e os países europeus contrapunham a visão norte-americana, com uma interpretação mais flexível, indicando que no período e contexto em que foi redigida esta disposição o campo do audiovisual era limitado e por isso o artigo se restringia ao cinema.

As posturas defendidas pelo Canadá e pela Europa tomaram força com o fim dos anos 1980 e início dos 90. Primeiro, com relação ao Canadá, o embate surgiu quando das negociações do NAFTA, no qual foi incluída uma cláusula para excluir os bens e serviços audiovisuais das regras de livre comércio. A Espanha, especificamente, por sua vez, foi alvo de protestos dos Estados Unidos quando aprovou a diretiva Televisão Sem Fronteiras (Televisión Sin Fronteras). Este instrumento tinha como objetivo fomentar a produção, assim como a distribuição de programas televisivos europeus, reservando, pelo menos, 10% de sua emissão ou de seu orçamento com programação para trabalhos europeus (artigo 5º).

Os Estados Unidos entraram com recurso ante ao GATT e solicitaram a celebração de consultas com a Comunidade Européia indicando que a diretiva infringia a obrigação dos Estados-membros de não discriminar produtos estrangeiros. O argumento dado pelos países europeus foi que as regras do GATT não incidiam sobre a diretiva já que esta tratava de *prestação de serviços audiovisuais*. Nesta ocasião, a difícil determinação do que é um bem ou um serviço cultural teve um papel fundamental.

A partir da segunda metade de 1980 e com os anos 1990 percebe-se mais claramente o que comumente se chama “globalização da cultura”. Neste período observa-se uma verdadeira revolução na comunicação e na cultura. Primeiro é importante salientar como, no mundo inteiro, o acesso e o consumo culturais foram alterados a partir do desenvolvimento das telecomunicações e das indústrias culturais. Outro fator que facilitou o intercâmbio de sujeitos foi o barateamento do transporte aéreo internacional. No entanto, a principal mudança deste período decorre da propagação do uso da Internet que possibilitou uma

disseminação global de conteúdos, modos de vida, formas de lazer, jamais vista na história. Entretanto, segundo Warnier,

Falar de globalização da cultura é um abuso de linguagem. Esta expressão, bem cômoda no final das contas, deveria ser banida de qualquer discurso rigoroso. É um objeto que se dissolve na análise. No máximo poderíamos falar de globalização de certos mercados dos chamados bens “culturais” (cinema, audiovisual, disco, imprensa, especialmente as revistas). Confundir as indústrias da cultura com a cultura é tomar a parte como o todo. É privilegiar a visão mediática dos países industrializados, menosprezando tudo o que não é suficientemente espetacular para emergir na zona de captação da mídia e que constitui a substância das culturas do mundo. É colocar mentalmente fora do jogo os nove décimos da humanidade cuja vida, do nascimento até a morte, tem referências diferentes das que gravitam em torno da televisão (WARNIER, 2003: 165).

Quando se discute a ambigüidade da globalização em ser, ao mesmo tempo, homogeneizadora, na medida em que tende a uniformizar mercados, padrões ou valores culturais, e heterogeneizadora, quando facilita o contato entre diferentes culturas ou ainda quando radicaliza as diferenças, debate-se a questão do imperialismo cultural.

O imperialismo cultural refere-se, sobremaneira, à mecânica de forças de um sistema de poder e de relações desiguais, das quais resulta a hegemonia de uma visão de mundo. O que se observa concretamente é a globalização de um aspecto de cultura local que se desenvolve a partir de certo localismo e ganha mundo. O particularismo de uma cultura é aceito e consumido por outras culturas passando a compor um aspecto da cultura global. Entretanto, este processo não é democrático, sendo seu principal determinante o poderio econômico dos países. “Pode-se ver que a chamada globalização dos fluxos mercantis (...) é uma troca privilegiada entre os países mais ricos (...) trata-se, na realidade, de uma vasta mistura cultural sob o comando hegemônico das indústrias privadas do triângulo América - Europa - Ásia rica, encorajadas pelos Estados” (WARNIER, 2003: 95) e “apenas 15% da população mundial vive nesse triângulo” (SMIERS, 2006: 34).

O imperialismo cultural não se reduz, portanto, a meras manifestações das relações de força no domínio das mídias e da cultura de massa, mesmo que, na configuração da relação neocolonial com os povos “outros”, esses dispositivos ocupem um lugar cada vez mais estratégico. São os modelos de institucionalização das tecnologias de comunicação, os modos de organização espacial, os paradigmas científicos, os esquemas de consumo e de aspirações, os modos de administração da empresa, os sistemas de alianças militares. Ou ainda o direito, como o demonstra a naturalização do direito contratual moldado sobre o pensamento jurídico estadunidense e língua franca a reger as relações comerciais internacionais. O modo de operação da relação desigual se apresenta de modo diferenciado, assíncrono e assimétrico, segundo o grau de permeabilidade das áreas e dos agentes da vida social em face dos sistemas de referência promovidos como universais (MATTELART, 2005: 76-77).

O novo modelo de império articula o uso da força e da hegemonia sobre os mecanismos econômicos e financeiros. Segundo John Gary, citado por Smiers, homogeneizadora “é só o que a globalização não é. Os mercados globais, no qual o capital e a produção se movem livremente pelas fronteiras, funcionam exatamente por causa das *diferenças* entre as localidades, nações e regiões” (GARY, 1998 apud SMIERS, 126).

Diversos autores como Mike Featherstone, Renato Ortiz e Arjun Appadurai, destacam que a globalização não está promovendo uma homogeneização cultural pelo fato de que existam nações que utilizam com maior frequência dos meios homogeneizadores para propagarem sua cultura. Isso não significa que os indivíduos que as absorvam estejam produzindo uma repetição desses elementos ou dizimando sua própria cultura. A globalização da cultura envolve o de uma variedade de produtos e instrumentos que são absorvidos pela economia e cultura locais, sem serem, entretanto, “repatriados”.

Ortiz, por exemplo, destaca que a formação de uma cultura mundializada não implica o aniquilamento de outras manifestações culturais, mas sim, é um fenômeno que engloba vários países, num movimento desterritorializado, sem necessariamente haver focos que visem à dominação por meio da influência cultural (ORTIZ, 2004). Assim, ao invés de tratar da homogeneização, para embasar uma visão mais crítica sobre os efeitos da globalização, é necessário analisar as estratégias de hegemonia cultural.

Boaventura de Sousa Santos, em artigo disponibilizado na Biblioteca das Alternativas do site do Fórum Social Mundial - FSM identifica a globalização hegemônica a partir de localismos e globalismos. Esta hegemonia depende da globalização bem sucedida de determinado localismo e da incorporação desse globalismo nas diversas localidades.

A primeira forma de globalização é o localismo globalizado. Consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso, seja a atividade mundial das multinacionais, a transformação da língua inglesa em língua franca, a globalização do *fast food* americano ou da sua música popular, ou a adoção mundial das leis de propriedade intelectual ou de telecomunicações dos EUA. À segunda forma de globalização chamo globalismo localizado. Consiste no impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais. (...) A divisão internacional da produção da globalização assume o seguinte padrão: os países centrais especializam-se em localismos globalizados, enquanto aos países periféricos cabe tão-só a escolha de globalismos localizados. O sistema-mundo é uma trama de globalismos localizados e localismos globalizados (SOUSA SANTOS, 2002: 3).

O que Sousa Santos denomina como localismos globalizados e globalismos localizados caracterizam as globalizações de cima para baixo. Em seguida, neste mesmo artigo, o autor

classifica a emergência de temas globais, tais como a biodiversidade e a diversidade cultural, como globalizações de baixo para cima.

O debate sobre o imperialismo na literatura dos movimentos sociais de contestação está intimamente ligado ao monopólio que detêm os Estados Unidos não apenas no campo da cultura, mas também nas áreas da economia e da política. No entanto, como ponderam Pierre Bourdieu e Loic Wacquant, vários outros países como a França, a Grã-Bretanha, Alemanha, Espanha, Japão e até mesmo a Rússia exerceram, ou tentam ainda exercer, em seus círculos de influência, formas semelhantes de imperialismo cultural.

A grande diferença é que, pela primeira vez na história, um único país se encontra em posição de impor seu ponto de vista sobre o mundo ao mundo inteiro; (...) como as dominações de gênero ou de etnia, o imperialismo cultural é uma violência simbólica que se apóia em uma relação de comunicação forçada para extorquir a submissão e cuja particularidade consiste aqui no fato de ela universalizar as particularidades derivadas de uma experiência histórica singular, levando-as a desconhecerem-se como tais e a reconhecerem-se como universais (BOURDIEU E WACQUANT, 2002: 4).

Geralmente, a abertura de um país a um produto cultural estrangeiro é inversamente proporcional à sua capacidade de produção neste setor. No campo do audiovisual, como indica a pesquisa da Focus Distribuidora de Filmes, de 2003, “o exemplo mais dramático é o do continente africano, onde os EUA têm em média 70% do mercado, enquanto filmes africanos contam com uma parcela de 3% em seus próprios mercados” (FOCUS, 2003 apud ALVAREZ, 2008: 63).

No lado oposto encontram-se os Estados Unidos, com uma grande capacidade de produção de filmes e programas televisivos e com um perfil bastante homogêneo de seu mercado cinematográfico. Em 2002, também segundo a Focus 2003, 93,9% dos filmes exibidos naquele ano eram norte-americanos, enquanto 4,6% eram europeus e apenas 1,5% era produção de outros países do resto do mundo.

O comércio de produtos culturais (audiovisual e música) de massa envolve um número limitado de países exportadores. Em 1990, por exemplo, os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha e o Reino Unido operavam 55,4% do total das exportações de bens culturais. (...) A América Latina e a África juntas respondem por menos de 4%. Ainda que faltem cifras globais confiáveis e mais recentes, é altamente provável que o volume do comércio internacional tenha aumentado ainda mais nos últimos anos e que as mega-empresas tenham engolido fatias ainda maiores dos mercados. Muitos autores indicam que as vendas internacionais de produtos culturais como filmes, músicas, programas de televisão, livros e software representam o mais importante setor de exportação dos Estados Unidos, superando setores tradicionais como a agricultura e as indústrias automobilística, aeroespacial e de defesa (ALVAREZ, 2008: 54).

Destaca-se que a partir dos anos 1990 o comércio internacional de bens e serviços culturais vem crescendo enormemente. Pode-se indicar que isto se deu, dentre outros motivos, pela convergência tecnológica e pelo comércio eletrônico que ampliaram a circulação desses bens e serviços, alterando também sua forma de criação, produção, distribuição e consumo.

Como conseqüências da internacionalização das grandes indústrias culturais surgiram os mega-conglomerados dos diversos campos artísticos e culturais, sempre em busca de novos mercados e com tendência a determinar a oferta cultural mundial em um número limitado de produtos. Esses conglomerados culturais tendem a executar todas as etapas da produção cultural, desde a idéia criativa até seu consumo cultural.

Os números podem diferir um pouco, mas não há dúvida de que 80% a 90% das músicas gravadas no mundo – um mercado no valor de US\$ 40 bilhões – têm sido distribuídas a um punhado de conglomerados culturais transnacionais, ou as suas subsidiárias. Não na Índia, nem ainda na China, mas em quase todos os países, a maior parte dos filmes mostrados são de Hollywood. É bastante provável que qualquer livro, jornal ou revista comprado em qualquer lugar do mundo tenha sido colocado no mercado por uma editora de algum dos grandes conglomerados editoriais. Entre essas empresas transnacionais, ativas em quase todos os campos artísticos, encontramos os nomes da AOL/ Time Warner, Vivendi-Universal, Sony, BMG, EMI, Disney, News Corporation e Viacom. Essas empresas possuem pontos de distribuição próprios ou estão ligadas a eles por meio de *joint ventures*, propriedades cruzadas, ou contratos de pré-venda. Isso significa que, numa escala substancial, a produção e a distribuição cultural estão verticalmente integradas (SMIERS, 2006: 43).

Em tese, estas empresas transnacionais de produção cultural exercem pressão para que os países abram seus mercados culturais e removam medidas ou políticas de proteção que as impeçam de aumentar suas vendas. Tendo como meta, natural, a maximização de seus lucros, estas grandes empresas tendem a padronizar os conteúdos consumidos mundialmente.

Como a cultura corporativa afeta a vida das pessoas? De maneira geral, trabalhando de duas maneiras: por um lado, promovendo certos valores e formas de comportamento, tais como consumo individual ou competição. Por outro lado, silenciando sobre um complexo geral de valores mais socialmente dirigidos, como a solidariedade e o cuidado. Talvez o último tipo de influência seja ainda mais importante do que o primeiro, embora bastante esquecido. Uma vez que a cultura corporativa tem um efeito formativo, é bastante significativo o leque de assuntos sobre o que ela não fala principalmente como construir coletivamente um mundo mais humano e justo e uma sociedade ecologicamente sustentável (SMIERS, 2006: 223).

Seguramente, nunca será papel dos conglomerados culturais o de encorajar as pessoas a se filiarem a um sindicato ou a se organizarem em defesa dos seus próprios interesses. A função de regular a concentração da produção cultural em poucas empresas e, assim,

intervir no jogo do livre mercado e promover a diversidade das expressões artísticas, tão necessárias à democracia, é do Estado nacional.

Uma das prerrogativas que compõe o pano de fundo da Convenção sobre a diversidade cultural é justamente a tensão entre forças homogeneizadoras e heterogeneizadoras nos mercados culturais e a conseqüente busca por uma soberania dos Estados em definir formas de proteção ao domínio crescente dos conglomerados da mídia, indústria cultural e comunicação.

### **III. UNESCO: espaço de criação da Convenção**

Em torno da Organização das Nações Unidas (ONU), base da ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra, foram constituídos organismos multilaterais cujos objetivos se centravam, sobretudo, na busca por soluções para problemas da economia mundial. Esses organismos, especializados ou conexos, estão vinculados a seis órgãos centrais do sistema ONU, a saber: Tribunal Internacional de Justiça; Conselho de Segurança; Assembléia Geral; Conselho Econômico e Social (ECOSOC); Conselho de Tutela; e Secretaria Geral da ONU.

Desses órgãos, destacam-se, por sua relação com o campo da cultura, a Assembléia Geral, principal espaço de deliberação da ONU, na qual estão representados todos seus 192 Estados-membros<sup>13</sup> e o ECOSOC, formado por 54 países membros, sendo, 14 da África, 11 da Ásia, 10 da América Latina, 13 da Europa Ocidental e outros países desenvolvidos e seis da Europa Oriental. A OMC é um organismo conexo da Assembléia Geral, enquanto a UNESCO se constitui como uma agência especializada do ECOSOC.

A UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, resultou das discussões da Conferência de Ministros da Educação Aliados (CMAE), ocorridas entre 1942 e 1945, em Londres. Na Conferência de 1945 foi aprovado o Ato Constitutivo da instituição, assinado por 37 países (entre eles o Brasil). A Constituição entrou em vigor após a vigésima ratificação, em 04 de novembro de 1946. Neste mesmo ano é realizada a primeira Conferência Geral da recém-criada Organização, em Paris, na qual foi discutido seu programa de ação, relativo ao exercício de 1947, e escolhido o local de sua sede (que se estabelece também em Paris).

---

<sup>13</sup> Dados de 2006.

O propósito inicial da CMAE era planejar a reconstrução dos sistemas nacionais de ensino quando terminasse a guerra. Na criação da UNESCO, a referida Conferência toma como base a experiência do extinto Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IICI).

[O IICI era um] organismo de cooperação intelectual criado em 1924 pela Liga das Nações, graças à iniciativa francesa e a contragosto dos governos anglo-saxônicos que o percebiam como um serviço aos objetivos de expansão cultural da França. Constituído-se como foro de intelectuais ligados às diversas áreas do conhecimento, da literatura e das artes, o IICI, que exerce suas atividades até 1940, tinha como característica fundamental a independência em relação ao poder do Estado (EVANGELISTA, 2003: 67).

O primeiro projeto do novo organismo, elaborado em 1944 pela delegação norte-americana, previa a criação de uma Organização das Nações Unidas para a Reconstrução Educativa e Cultural (ONUREC). O *Bureau Internationale du Travail* (BIT), tecendo considerações ao projeto ONUREC, propõe a criação de uma Organização das Nações Unidas para a Cooperação Educativa e Cultural (ONUCEC). Um segundo projeto é enviado pelo governo dos EUA propondo uma Organização Internacional para a Educação e a Cooperação Cultural (OIECC). Este último é apreciado durante a reunião da CMAE, aprovado sob o título de Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNECO) e submetido à Conferência em Londres na qual institui a nova organização da ONU. Nesta mesma Conferência, em 1945, inclui-se a palavra ciência à nova instituição.

Vendo o andamento das discussões da CMAE, [o bioquímico britânico Joseph Needham] pleiteara a inclusão do s (science) na sigla do projeto UNECO, o que lhe fora recusado sob a justificativa de que a ciência está incluída na cultura. Essas resistências se arrefecem após a explosão, pelos EUA, das bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki. Esse episódio evidencia a impossibilidade da manutenção da ciência como um tesouro guardado pelas nações detentoras do poder de desenvolvê-la, e de fazer uso de seus resultados, e contribui para a explicitação da ciência como campo de atuação da nova organização, resultando na adoção da sigla UNESCO, nova denominação do projeto finalmente aprovado pela conferência ocorrida em Londres em 16 de dezembro de 1945 (EVANGELISTA, 2003: 22-23).

A UNESCO, conforme artigo 1º de sua Constituição tem por objetivo "contribuir para a paz e a segurança, promovendo a colaboração entre nações através da educação, da ciência e da cultura, a fim de estimular o respeito universal pela justiça, pela obediência à lei e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais assegurados aos povos do mundo, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião". A missão desta organização é complexa visto que se processa num momento de criação de uma nova divisão do mercado mundial e de reconstrução dos espaços nacionais e culturais.

As atividades da UNESCO para a cooperação internacional, em sentido amplo, vão desde a divulgação de regulamentações nacionais e o intercâmbio de material informativo

educacional, científico e cultural, bem como a criação de acordos, convenções, recomendações e declarações internacionais. A UNESCO também promove, em seus campos de atuação, estágios de estudos e seminários, a fim de possibilitar aos profissionais de diversas áreas uma vivência internacional.

A Conferência Geral é o órgão principal de tomada de decisões da UNESCO. Ela se reúne a cada dois anos para aprovar o programa e orçamento da instituição. A cada seis anos, a Conferência Geral nomeia o Diretor-Geral de acordo com a recomendação do Conselho Executivo, que é composto por 51 membros e reúne-se duas vezes por ano. Este Conselho é responsável pela execução do programa aprovado pela Conferência.

A UNESCO é a única agência especializada da ONU que mantém Comissões Nacionais nos Estados-Membros. Estas Comissões têm como propósito servir como órgãos de assessoramento aos governos. Além disso, cada Estado-membro mantém Delegados Permanentes na sede, em Paris, para contatos mais freqüentes com a organização. A UNESCO possui ainda uma estrutura regional, com escritórios e órgãos auxiliares em diferentes países, tais como Comitês Consultivos e de Assessoramento, Comissões Internacionais e Conselhos Intergovernamentais.

Até 1950, a UNESCO contava com 59 Estados-membros. Em 1965 eram 120 e, dez anos depois, 136. Atualmente a instituição possui 192 membros e outros seis associados, que contribuem orçamentariamente com a instituição através de um sistema de cotas.

Na segunda metade dos anos 1950 os recursos financeiros destinados à UNESCO foram ampliados tanto em relação ao seu orçamento ordinário como aos recursos extra-orçamentários provenientes de outras fontes. Este aumento possibilitou uma ampliação da capacidade de atuação da UNESCO no período.

Desde 1950, a contenção do orçamento ordinário da UNESCO se vê compensada pelos recursos do Programa Ampliado de Assistência Técnica (PEAT), réplica do Plano Marshall para as demais regiões do mundo, proposto em 1949 por Truman à ONU e adotado, no ano seguinte, pela UNESCO. O plano compreende projetos multilaterais a cargo da ONU e suas agências e projetos bilaterais a cargo dos EUA e de outros países que contribuíssem com recursos além de suas cotas devidas à organização (EVANGELISTA, 2003: 42).

Entre 1945 e princípios da década de 1960, as atividades econômicas da ONU, se caracterizaram pela preocupação central com os problemas do desenvolvimento. Com o processo de descolonização no segundo pós-guerra, intensifica-se o debate referente aos direitos das minorias e sobre o conceito de desenvolvimento endógeno, próprio de cada

povo. A ONU inaugurou uma nova estratégia de proteção das minorias, saindo da perspectiva dos direitos coletivos e caminhando para a promulgação dos direitos dos indivíduos, sendo o principal exemplo deste período a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Neste texto a referência à cultura encontra-se no artigo 27 que expressa que “toda pessoa tem direito de tomar parte da vida cultural, gozar das artes e participar do pensamento científico”.

A UNESCO, apesar de indicar o desenvolvimento como um dos eixos de seu programa, ainda não tratava especificamente da dimensão cultural do desenvolvimento – associação esta que surgirá apenas a partir de 1970. De maneira geral, a concepção que se tinha de cultura estava estritamente vinculada à produção e preservação dos bens espirituais, das artes e das humanidades por uma pequena elite que os difundiria. Predominantemente ocidental nos seus primeiros dez anos, percebe-se, através das convenções e demais textos normativos criados pela instituição, esta sua restrição ao campo artístico.

Em 1950, a UNESCO elaborou o Acordo de Florença sobre a Importação de Materiais Educacionais, Científicos e Culturais que se destinava a favorecer a livre circulação de livros, publicações e objetos com caráter educativo, científico ou cultural, com vistas a não aplicação de direitos aduaneiros na importação destes produtos. Em 1952 foi adotada a Convenção Universal sobre Direitos Autorais – Copyright, que protege as obras de propriedade intelectual, científica e literária, filmes e esculturas. No ano de 1954, a Convenção para a Proteção de Bens Culturais em Caso de Conflito Armado estabeleceu entre seus contratantes um compromisso de respeitar os bens culturais situados em seus territórios, não permitindo a utilização desses bens para fins que poderiam expô-los a uma possível destruição ou deterioração, durante um conflito. Em 1960 foi elaborada uma Recomendação a Respeito da Construção de Museus que visava à aplicabilidade de medidas para administração de museus.

No curto período de seus três primeiros anos, a UNESCO contribuiu ainda para a criação do Conselho Internacional de Música, do Instituto Internacional do Teatro e, em seguida, da Associação de Críticos de Arte e da Associação Internacional de Artes Plásticas. Contribuiu também para a criação de conselhos internacionais nas seguintes áreas ou campos de atuação: dos museus, dos arquivos, de intercâmbios literários, de filosofia e ciências humanas e das universidades. A UNESCO reúne, ainda em 1952, pintores, escultores, arquitetos, escritores e produtores de teatro e cinema de mais de quarenta países, buscando explicitar a possível contribuição dos profissionais e personalidades da área da cultura, da arquitetura e do urbanismo para seus objetivos e ideais (EVANGELISTA, 2003: 69).

A partir dos anos 1960, o mundo é marcado por uma série de mudanças de ordem econômica, política, tecnológica, social e cultural. Neste momento a UNESCO é chamada a

assumir novas tarefas, como por exemplo, na área da comunicação. A instituição havia se transformado no epicentro dos debates sobre a troca desigual dos fluxos de informação e de comunicação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Sua atividade passa, então, a comprometer-se com a defesa das culturas dos países em desenvolvimento e com a denúncia do imperialismo cultural.

A Declaração dos Princípios e da Cooperação Internacional, de 1966, é o principal documento deste período que proclama a ampla difusão da cultura e da educação de todos os povos com o objetivo de justiça, liberdade e paz, considerando dever de todas as nações prestarem ajuda mútua em busca de um livre intercâmbio de idéias e conhecimento. Neste documento reitera-se o direito à diversidade e originalidade das culturas nacionais, defendendo a promoção da criatividade de cada uma delas. O artigo 1º condensa seus princípios:

1. Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos.
2. Todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura.
3. En su fecunda variedad, en su diversidad y por la influencia reciproca que ejercen unas sobre otras, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad.

Essa nova posição da UNESCO se coaduna com a noção de democratização da cultura e de sua contribuição ao desenvolvimento das nações. Conforme indica Will Kymlicka, o compromisso básico de uma sociedade democrática é a liberdade e a igualdade de seus cidadãos, independente de seu pertencimento a um grupo cultural ou étnico específico, instituídas através da ampliação dos direitos civis e políticos, assim como da criação de novos direitos. A compreensão que se tinha à época de democratização cultural, por sua vez, era de promoção do acesso igualitário aos bens culturais e suas respectivas formas de distribuição. Esta conceituação pode ser observada, por exemplo, no debate acerca da Nova Ordem Mundial de Informação e Comunicação (NOMIC).

Entre as décadas de 1970 e 80, o movimento dos países não-alinhados, reunidos no Grupo dos 77, reivindica por um equilíbrio nos fluxos de informação no plano internacional, tornando possível a difusão da auto-imagem dos países do mundo em desenvolvimento e a liberdade de expressão. Segundo o autor Armand Mattelart, o debate sobre a NOMIC iniciou-se com a crítica a um imperialismo cultural refletido na “cobertura freqüentemente tendenciosa, inexata, não objetiva e não adaptada feita pelas quatro grandes agências de imprensa dos países desenvolvidos que monopolizam o mercado mundial de notícias. (...) As agências americanas são as mais especificamente visadas.” (MATTELART, 2000: 112).

Ao longo da década de 1970 prosseguem na UNESCO os questionamentos e reivindicações do mundo em desenvolvimento concernentes aos problemas relativos à informação e a comunicação, nos quais se incluem: a identificação do princípio do livre fluxo de informação com um passado colonial a ser superado; a necessidade do estabelecimento de condições para um diálogo Norte-Sul em novas bases, como também para uma intercomunicação Sul-Sul; a necessidade de superação dos estereótipos produzidos pelas imagens inexatas, falsas ou distorcidas veiculadas pela indústria cultural mundializada em fluxos de informação e mensagens comercializados pelas corporações transnacionais (EVANGELISTA, 2003: 110).

Essas e outras reivindicações nos campos social e econômico, tais como a luta contra o imperialismo, o colonialismo, o neocolonialismo, o apartheid e outras formas de racismo, ou ainda pela libertação econômica, política, social e cultural dos povos excluídos dos benefícios do desenvolvimento mundial capitalista repercutem na ONU. A Assembléia Geral, após difíceis negociações, aprova, em sessões extraordinárias, ocorridas em 1974 e 1975, e a contragosto das maiores forças do capitalismo, a Declaração das Nações Unidas sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

Nesses documentos, explicita-se a impossibilidade de – sob a permanência de vestígios da dominação estrangeira, colonial e neocolonial, da discriminação, assim como da partilha desigual dos benefícios do desenvolvimento tecnológico – atingir-se a emancipação e o progresso dos países em desenvolvimento, reconhecendo-se então o direito de esses países se beneficiarem dos progressos científicos e tecnológicos para a aceleração de seu desenvolvimento econômico (EVANGELISTA, 2003: 111).

A análise do direito de comunicar, as considerações relativas à ciência como patrimônio comum da humanidade, ao respeito à identidade cultural dos povos e às necessidades das nações, assim como a ajuda aos Estados-membros na formulação de políticas de informação nacionais constavam das ações autorizadas pela 16ª Conferência Geral, em 1970, que também recomendou a realização de Conferências Intergovernamentais sobre Políticas de Comunicação para a América Latina e para a Ásia. Em 1977, um relatório é solicitado pelo novo diretor da UNESCO, o senegalês Amadou Mahtar M'Bow, a uma Comissão Internacional de Estudos dos Problemas da Comunicação (CIC).

Para os meios ocidentais de informação, a CIC é traduzida como uma ameaça à imprensa livre, contra a qual a “antiamericana e antidemocrática” UNESCO teria declarado guerra, através da Nova Ordem Internacional da Informação e da Comunicação (NOMIC). Esta é interpretada como “ataque, sob o patrocínio soviético, à imprensa livre” (PRESTON JR, 1989). NOMIC e PIDC (Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação) são aí considerados como instrumentos de uma NOEI, por sua vez interpretada como “fórmula para um Estado socialista global”; ou como um “esquema simplista de redistribuição de saúde e recursos a mais de cem nações subdesenvolvidas, mediante a criação de um Estado de bem-estar global financiado, principalmente, pelos Estados Unidos e as nações industriais do mundo” (RAY e SCHAAP, 1989) (EVANGELISTA, 2003: 122-123).

A UNESCO, neste momento, era percebida como um foro privilegiado para a discussão dos problemas decorrentes das relações Norte-Sul, não apenas em relação aos meios de comunicação, mas abrangendo outras questões, como a racial, por exemplo.

É interessante salientar que entre os Estados-Membros havia divergências quanto, por exemplo, aos diferentes modelos de comunicação. Enquanto para uns a informação era vista como bem social, um serviço público, para outros era considerada como mercadoria, um serviço privado de interesse público. Assim, a proposta da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação provocou uma crise neste organismo, resultando, em 1984, “sob pretexto de riscos de uma “politização” dos problemas de comunicação” (MATTELART, 2000: 115), na desvinculação de grandes potências capitalistas como os Estados Unidos, o Reino Unido e Cingapura.

Várias demandas emergiam na década de 70 em um crescendo: maior variedade de fonte de informação, menos monopólios das formas de expressão cultural, preservação de espaços nacionais ao abrigo da comercialização invasora da produção cultural dos grandes conglomerados transnacionais, mais voz para os novos países em desenvolvimento que ingressavam nos foros internacionais. (...) Os EUA levantaram-se contra a possibilidade de que o chamado *free flow of information* pudesse sofrer limitações. Aparentemente correta, a premissa americana minimizava o fato de que o princípio do livre fluxo de informação misturava liberdades culturais com liberdades econômicas. A liberdade econômica freqüentemente resulta em oportunidade de produção, distribuição, promoção, recepção e distribuição de outros menores. (...) A idéia da Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação era reverter essa tendência. A saída dos EUA representou sua morte no nascedouro (ALVAREZ, 2008: 151-152).

Através das conferências realizadas e convenções e recomendações, criadas e revistas, percebe-se como foi intensa a atividade da UNESCO até o início dos anos 1980. Porém, depois de 1984, com a saída dos EUA, e conseqüentemente de outras nações como Cingapura e Inglaterra, a instituição sofreu com um enfraquecimento financeiro (redução de 30% do seu orçamento) e político, que impediu a concretização de vários projetos. O principal campo de atuação da UNESCO atingido foi o da educação, perdendo suas atribuições para o Banco Mundial. A maioria dos países em desenvolvimento depende dos empréstimos do banco para desenvolver seus sistemas de educação, e esses estão quase sempre ligados à adoção de políticas específicas, e controladas em sua aplicação pelos técnicos do Banco. Na UNESCO, internamente, cabe ressaltar que, com a saída dos EUA, o Japão passa a ser o maior contribuinte da organização.

Com relação às convenções destaca-se o trabalho voltado para a definição do patrimônio cultural da humanidade e a consolidação de um sistema global de preservação, através da

Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural do Mundo<sup>14</sup>, de 1972. Nesta, entretanto, a concepção do patrimônio se restringia à dimensão material, o que casou de imediato uma reação dos países em desenvolvimento, que solicitaram a criação de um instrumento internacional específico para a proteção das expressões populares. As iniciativas surgiram após esse debate, a exemplo da adoção da Recomendação para a Salvaguarda da Cultura e do Folclore Tradicionais, em 1989, que reiterava tanto a inadequação dos instrumentos existentes na proteção dos bens culturais intangíveis, como também a insuficiência da legislação dos direitos de autor no que se refere às formas de criação da cultura popular.

Além da proteção do patrimônio, outros temas foram abordados com as convenções. Em 1970, foi os Estados-membros reconhecem que a importação, a exportação e a transferência ilícitas de bens culturais constituem as causas principais do empobrecimento do patrimônio cultural dos países de origem desses bens. A colaboração internacional constitui um dos meios mais eficazes para protegê-los e para auxiliar neste campo foi elaborada a Convenção sobre as medidas que devem ser adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas de Bens Culturais. No ano de 1976 a Recomendação para Participação e Contribuição das Pessoas na Vida Cultural versava, sobretudo, a respeito da necessidade de criação de condições econômicas para livre acesso à informação, formação, conhecimento cultural e ao patrimônio cultural de cada país, entendendo que é imprescindível a abertura de oportunidades para que grupos culturais se expressem promovendo o desenvolvimento de uma identidade, troquem de informações, novos conhecimentos e uma cultura de paz. Devido ao crescente interesse na aquisição de produtos culturais, na criação de museus, instituições culturais, exposições de arte e coleções particulares de artes, bem como na criação de monumentos, foi realizada a Recomendação Internacional para Comércio de Bens Móveis Culturais, em 1978.

Nos anos 1980 foram criadas as Recomendações para a Salvaguarda e Preservação das Imagens Cinematográficas, que considerou que as imagens cinematográficas como expressões da cultura e identidade das pessoas, e para Normalização Internacional de Financiamento à Cultura voltada para atividades culturais tais como, patrimônio cultural, monumentos históricos e locais, arquivos, museus, escavações arqueológicas, bem como, música, rádio, televisão, literatura, teatro, artes plásticas, cinema e fotografia, atividades sócio culturais, esportes e ciências naturais. Em 1989, além da Recomendação para a

---

<sup>14</sup> Mais de 85% dos Estados Membros ratificaram esta Convenção.

Salvaguarda da Cultura e do Folclore Tradicionais, foi criada a Convenção para Povos Indígenas e Tribais que reconheceu as aspirações dos povos indígenas e tribais para assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida, de seu desenvolvimento econômico e fortalecimento de suas identidades, línguas e religiões dentro do limite dos Estados em que vivem.

Outros documentos adotados na UNESCO foram as declarações decorrentes das Conferências Intergovernamentais sobre Políticas Culturais realizadas entre 1970 e 1982. Na defesa do direito à cultura, e na afirmação de sua diversidade, visando à operacionalização dos conceitos formulados em 1966, na Declaração dos Princípios e da Cooperação Internacional, a UNESCO estende, ao campo da cultura e da comunicação, a prática do planejamento inaugurada, nos anos 1960, nos campos da educação e da ciência. Assim, atendendo à resolução aprovada em sua 15ª Conferência Geral de 1968 realiza-se, em Veneza, em 1970, a Primeira Conferência Intergovernamental sobre os Aspectos Institucionais, Administrativos e Financeiros das Políticas Culturais à qual se seguem as conferências intergovernamentais regionais com o mesmo tema: EUROCULT, 1972, em Helsinque; ASIACULT, no ano seguinte, em Jacarta; AFRICACULT, 1975, em Accra; AMERICACULT, 1978, em Bogotá; e ARABCULT, 1981, em Bagdá. Este processo foi concluído em 1982, na MONDIACULT, realizada na Cidade do México.

O objetivo das conferências era discutir o papel das políticas culturais e de comunicação numa abordagem global do desenvolvimento, com referência à educação e à ciência. No entanto, se percebe na pauta da EUROCULT, primeira conferência regional realizada, como os temas desdobram-se em diversas outras questões, tais como: as estruturas administrativas dos Estados europeus em matéria de políticas culturais; ampliação do acesso e da participação na cultura; o problema das inovações para o desenvolvimento cultural; cultura e meio ambiente; o papel e o lugar dos artistas nas sociedades européias contemporâneas; a formação de administradores e animadores culturais; os instrumentos de análise do desenvolvimento cultural e bases e perspectivas da cooperação cultural (EVANGELISTA, 2003: 102). Esses temas sinalizam, assim, uma atualização do conceito de cultura que se tinha na época, debatendo sobre a afirmação das identidades culturais, a recusa à imposição cultural vertical, assim como a padrões de comportamentos uniformes, ou ainda sobre a valorização das formas tradicionais de comunicação interpessoal e comunitária, vistas como não impeditivas do desenvolvimento da comunicação.

Nessa conferência, os países europeus, preocupados com a concentração dos meios de informação, recomendam à UNESCO o apoio aos países em desenvolvimento para a ressurreição de suas culturas nacionais e para a eliminação das seqüelas do

colonialismo, do neocolonialismo do racismo e do domínio cultural. Argumenta-se então com os riscos do imperialismo cultural, da uniformização dos comportamentos, da homogeneização cultural e o conseqüente empobrecimento da humanidade em sua diversidade (EVANGELISTA, 2003: 196).

Este processo iniciado com a Conferência de Veneza é concluído na Conferência Mundial sobre políticas culturais, em 1982 no México. Articulando com uma definição ampla de cultura, a Declaração resultante do MONDIACULT esboça o princípio de uma política cultural fundada no reconhecimento da pluralidade das identidades culturais, não mais se limitando ao campo das artes. A cultura é então concebida como um “conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” (UNESCO, 2001: 1).

O conceito ampliado de cultura inclui ainda a problemática do uso do tempo livre e do desenvolvimento da criatividade, portanto, da necessidade da educação artística do grande público, assim como da redescoberta do conteúdo cultural da educação. Inclui também os aspectos mercadológicos inerentes ao turismo cultural, enfatizando sua importância para o intercâmbio cultural, o conhecimento das culturas e a valorização da cooperação cultural internacional. Segundo esse conceito, todos os indivíduos e povos, como participantes ativos, constituem-se na força criadora e fundante da cultura. Esta, por sua vez, abarca ao mesmo tempo, a aquisição de conhecimento e a exigência de um modo de viver e ser consigo mesmo, com os outros e com a natureza (EVANGELISTA, 2003: 97).

Do MONDIACULT resultou a Recomendação da Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1991), cuja iniciativa que se destaca foi a criação da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. Coordenada por Javier Pérez Cuéllar, que havia sido Secretário-Geral da ONU de 1982 a 1991, esta comissão era composta por intelectuais tais como Lévi-Strauss e Ilya Prigogine, tendo como representante brasileiro o economista Celso Furtado (ministro da cultura entre 1986 e 1988). O resultado do seu trabalho está compilado no relatório Nossa Diversidade Criadora, que indica como novos desafios o respeito à diversidade cultural e sua relação com o desenvolvimento sustentável, como será visto no próximo capítulo. O desenvolvimento sustentável havia sido definido no documento Nosso Futuro Comum, decorrente da Conferência de Brundtland realizada em 1987, como sendo o que atende às necessidades do presente, sem comprometer as habilidades das futuras gerações, buscando soluções para a extinção da biodiversidade e da diversidade cultural.

O encerramento da Década da UNESCO para a Cultura e o Desenvolvimento se deu com a Conferência Intergovernamental em Políticas Culturais para o Desenvolvimento, ocorrida em 1998, em Estocolmo. O plano de ação adotado nesta ocasião teve foco em cinco objetivos, a saber: fazer da política cultural um dos componentes da estratégia de desenvolvimento,

promover a criatividade e participação na vida cultural, reforçar medidas para preservar a herança cultural e promover indústrias culturais, propiciar diversidade lingüística e cultural na informação da sociedade e tornar fontes humanas e financeiras mais disponíveis para o desenvolvimento cultural.

No período que se inicia na década de 1990 até os dias atuais, foram elaboradas algumas declarações e convenções no âmbito da UNESCO. Em 1996 é criada a Declaração Universal dos Direitos Lingüísticos que parte do pressuposto de que a língua é o resultado da interação de fatores sociais, políticos, territoriais, históricos e ideológicos de determinada região, sendo, portanto, considerada como expressão de uma identidade coletiva e distinta de apreender e descrever a realidade. Em 1999 é aprovado o Código Internacional de Ética Para Comercialização de Bens Culturais, que trata sobre o tráfico de bens culturais roubados, clandestinos e ilicitamente exportados, disponibilizando informações que permitam distinguir bens resultantes do comércio ilegal e procedimentos para a comercialização legal destes bens.

Em 2001 foram elaboradas a Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, instrumento que abrange as questões relacionadas com a diversidade cultural e o diálogo intercultural, e a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Subaquático. Dois anos seguintes são aprovadas a Declaração Sobre a Intenção de Destruição do Patrimônio Cultural que busca assegurar a conservação e proteção dos livros, obras de arte e monumentos históricos, incentivando a realização de congressos internacionais, seminários e outras atividades na busca pela salvaguarda do patrimônio cultural, Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial que pressupõe medidas de registro, divulgação, apoio e acompanhamento das mudanças relativas ao patrimônio intangível, e formulado o projeto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, finalmente adotada em 2005.

Os EUA retornam à UNESCO justamente neste momento em que a organização se mobilizava em torno do projeto da Convenção sobre a defesa da diversidade cultural.

Os EUA, que haviam saído da UNESCO em 1984 por discordarem do caráter de “foro reivindicatório do terceiro mundo” em que, segundo eles, a UNESCO havia se transformado, tinham retornado dispostos a fazer valer sua influência. Logo após o retorno, os EUA propuseram seguidas e numerosas reuniões e encontros informais com as outras delegações para defender seus pontos de vista. Duras e encarniçadas foram as discussões entre os representantes dos EUA e o eixo franco-canadense, ao qual foram pouco a pouco se aliando virtualmente quase todos os países membros da UNESCO (EVANGELISTA, 2003: 128).

A UNESCO vem se posicionando como o organismo internacional mais capacitado para tratar da questão da diversidade cultural, embora não esteja equipado para exercer o papel de regulador. Seu estatuto e suas funções muito amplas são, contemporaneamente, motivos de impasse.

A UNESCO deve atuar em ações genéricas, estimulando o desenvolvimento de atuações culturais em países, financiando eventos, produzindo estudos e pesquisas sobre cultura, compreendendo as mais diversas áreas de expressões culturais, fazendo convênios. No entanto, não tem o poder de resolver conflitos entre países, pois não lhe foi dada capacidade sancionadora. Ela pode muito bem, e deve, desenvolver cartas de intenção, proposições, apresentar políticas culturais modelos, idealizar relações comerciais, premiar ações importantes, mas não decidir o que deve prosperar e o que deve deixar de existir. Por exemplo, a UNESCO pode divulgar um relatório em que pregue a necessidade da diversidade cultural e indique políticas a serem adotadas. No entanto, ela não pode forçar tal adoção. Se os países ignorarem o que esse órgão propõe, não há como instituir sanções contra eles. Assim, muito mais do que um órgão regulador, a UNESCO é um órgão propositivo (NICOLAU, 2005: 139).

### I. Debates conceituais: diversidade cultural é o quê?

Como visto no capítulo anterior, nos documentos das Nações Unidas, especialmente da UNESCO, a concepção da cultura e do seu papel nas esferas política e econômica foi paulatinamente mudando, acompanhando, entre outros aspectos, estudos desenvolvidos no campo acadêmico, o avanço das tecnologias da informação e as iniciativas para torná-la um recurso para a melhoria da sociedade. A seguir, alguns conceitos atrelados à noção de cultura que são indicados na Convenção da UNESCO serão retomados com o intuito de auxiliar na definição da temática diversidade cultural. São eles, o pluralismo, os direitos culturais, o desenvolvimento cultural sustentável e as atividades, bens e serviços culturais.

Muito já se escreveu sobre o fato de todas as culturas influenciarem umas as outras e que as constantes mudanças pelas quais passam e passarão todas as culturas podem produzir efeitos positivos ou até reações de dominação e exercício ilegítimo de poder. Ou ainda de que nenhuma cultura é fechada, imutável ou estática e que tampouco um país abriga apenas uma cultura, sendo, a maioria classificada como multicultural, multinacional ou multiétnica, desde que possua uma multiplicidade de línguas, religiões e estilos de vida. Assim, um país multicultural pode tanto se beneficiar de seu pluralismo, como também pode tornar-se espaço de conflitos culturais. Neste sentido que se evidencia a importância da formulação de uma política cultural governamental. De fato, os governos não podem, nem devem, determinar a cultura de um povo, entretanto, sempre terminam por influenciá-la.

Um padrão muito mais pluralista de relações entre os povos do mundo parece estar emergindo, mas sua forma ainda é vaga e irregular, feita de retalhos, ameaçadoramente indeterminada. (...) As crescentes tensões internas de muitos países, surgidas de migrações culturalmente discordantes e em larga escala, o aparecimento de movimentos religiosos-políticos, armados e apaixonados, em várias partes do mundo, e o despontar de novos centros de riqueza e poder no Oriente Médio, na América Latina e na margem asiática da costa do Pacífico só fizeram contribuir para o sentimento generalizado de inconstância e incerteza. Todos esses fenômenos, assim como outros induzidos por eles (as guerras civis étnicas, o separatismo lingüístico, a “multiculturalização” do capital internacional), não produziram a sensação de uma nova ordem mundial. Produziram um sentimento de dispersão, particularidade, complexidade e descentramento. As temidas simetrias da era do pós-guerra desarticularam-se, e nós, ao que parece, ficamos com os pedaços (GEERTZ, 2001: 192).

Um dos problemas que enfrentam as sociedades pluralistas é o dos conflitos entre grupos majoritários e minoritários da população. Existem diversas formas de pluralismo que vão desde a conquista e a colonização das sociedades até a imigração voluntária de indivíduos

e famílias. O pluralismo é o reconhecimento das diferenças e, acima de tudo, é uma condição para o diálogo entre os indivíduos e entre as sociedades. Um dos principais objetivos de uma política para a diversidade cultural é não apenas garantir a emergência de uma sociedade pluralista, mas de um Estado constituído de forma multicultural, ou seja, com uma política que reconheça o pluralismo.

El principio de pluralismo cultural se sustenta en dos presupuestos: que la diversidad cultural es un hecho natural, una tendencia espontánea de los grupos humanos, y, como tal, un valor (“cada cultura representa un conjunto de valores único e irremplazable...”, la humanidad se empobrece cuando se ignora o destruye un grupo determinado”), y que la personalidad de los individuos no se desenvuelve aisladamente, sino, al calor de ambientes y contextos culturales determinados (PIETRO DE PEDRO, 2006: 250-251)

O termo multiculturalismo abarca diferentes formas de pluralismo cultural. O multiculturalismo, como política oficial de governo, teve início entre os anos 1960 e 1970, no Canadá, Estados Unidos e Austrália, por exemplo, no contexto da crescente imigração procedente de países não brancos e não cristãos. Desde então a maioria das políticas diferenciadas em função do grupo estiveram amparadas no “multiculturalismo”, e seu objetivo tornou-se o de acomodar estes novos grupos étnico-religiosos e não deixá-los à margem do conjunto da sociedade.

Muchas personas, de todas las tendencias políticas, esperaron y dieron por supuesto que las identidades étnicas y nacionales serían una fase transitoria de la historia humana. Se suponía que las lealtades estrechas de miras se desvanecerían a medida que el mundo se integrase política y económicamente cada vez más. En realidad, la “globalización” ha propiciado en muchos casos que las minorías mantengan una identidad y una vida grupal distinta. La globalización ha hecho que el mito de un Estado culturalmente homogéneo sea todavía más irreal y ha forzado a que la mayoría, dentro de cada Estado, sea más abierta al pluralismo y a la diversidad. En un mundo de libre comercio y comunicaciones globales, la naturaleza de las identidades étnicas y nacionales está experimentando un cambio, pero el reto del multiculturalismo sigue en pie (KYMLICKA, 1996: 22-23).

A complexidade da situação mundial de hoje reclama ações em diferentes direções. Atos de flagrante desrespeito ao pluralismo, nascidos de diversos conflitos, e que geram quase sempre crimes contra os povos e as culturas, continuam a ocorrer em todo o mundo, por exemplo. Torna-se, então, urgente que a comunidade internacional passe a regular sobre a proteção e o exercício efetivo dos direitos culturais.

Parte integrante dos direitos humanos, os direitos culturais estão especificamente indicados no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e nos artigos 13 e 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) – este último, junto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos do mesmo ano, foram elaborados

com a intenção de estabelecer o compromisso dos Estados membros da ONU com a efetiva aplicação dos direitos humanos promulgados em 1948.

Esses instrumentos possuem, intencionalmente, uma concepção mais universal e individualista dos direitos. Ou seja, eles não mencionam a proteção de direitos coletivos que poderiam ser aplicados a uma comunidade cultural específica ou a uma minoria étnica. As propostas nesse sentido foram rejeitadas quando da criação da Declaração de 1948, primeiro porque se defendia que os direitos deveriam ser antes de tudo, entendidos como inerentes a cada indivíduo, sem distinção de origem cultural e, segundo, porque os países membros da recém-criada Nações Unidas temiam que pudessem promover tendências e movimentos separatistas a partir da promulgação de direitos coletivos. Assim, o que se nota é que, pelo menos nos tratados internacionais, os direitos individuais dos membros das coletividades têm prioridade com relação aos direitos coletivos.

Según la interpretación natural, el término “derechos colectivos”, alude a los derechos acordados a y ejercidos por las colectividades, donde estos derechos son distintos de – y quizá conflictivos con – los derechos otorgados a los individuos que forman la colectividad. Ésta no es la única definición posible de derechos colectivos; de hecho, en la bibliografía existen cientos de definiciones, pero casi todas coinciden en que, por definición, los derechos colectivos no son derechos individuales (KYMLICKA, 1996: 71).

De modo genérico, os direitos culturais versam sobre a liberdade, tanto do indivíduo como da coletividade, em seguir ou adotar modos de vida de sua escolha, exercer suas próprias práticas culturais, expressar-se através de sua língua materna, bem como poder ensiná-la a seus filhos. Esta definição, entretanto, ainda é ambígua e incompleta, sendo necessária maior elaboração teórica que distinga os direitos culturais dos demais – civis, políticos, econômicos e sociais.

Na lista dos direitos culturais pode-se identificar o direito autoral, o direito à participação na vida cultural – que engloba os direitos à livre criação, livre fruição ou acesso, livre difusão e livre participação nas decisões de política cultural –, o direito à identidade cultural ou de proteção do patrimônio cultural e o direito, e também dever, de cooperação cultural internacional.

O direito autoral foi o primeiro a ser internacionalmente estabelecido. Sua origem remonta os processos revolucionários na Inglaterra (1688), Estados Unidos (1776) e França (1789), dos quais resultaram atos legais que reconheceram a criação intelectual e artística. A primeira lei específica entrou em vigor em 1710, na Inglaterra.

A partir da invenção da impressão gráfica, começam a surgir as primeiras normas referentes aos direitos autorais. Em 1710, surge na Grã-Bretanha, a primeira norma relativa a Direitos Autorais. Trata-se do *Copyright Act*, da Rainha Ana. Ao final do século XVIII, a Revolução Francesa, por sua evidente proposta em relação aos direitos individuais, resulta no reconhecimento do direito do autor (como criador), surgindo assim o *Droit d'Áuter*. Essas duas vertentes de origem dos direitos autorais, o copyright e o *droit d'áuter*, perduram até os dias de hoje (BARRETO, 2006: 17).

De forma resumida, o *droit d'áuter*, fundamentado na Convenção de Berna, dirige-se à proteção dos direitos do autor, conferindo ao criador a exclusividade na utilização de sua obra, dispensando algumas formalidades, como por exemplo, seu registro. Os requisitos fundamentais são a originalidade da obra criada e sua exteriorização por meio de um suporte, seja ele tangível ou intangível. Este sistema permite a participação do autor da obra em todas as negociações econômicas decorrentes de sua criação.

Por outro lado, o *copyright*, direciona-se à proteção da obra, concedendo ao seu titular, que não necessariamente é o próprio autor, a exclusividade de sua exploração econômica, como sua reprodução, distribuição, exibição, execução ou até mesmo transformação. Este sistema estabelece um direito de propriedade e não um direito autoral.

*Copyright*, literalmente, direito de cópia, é um direito reservado desde a concessão do primeiro monopólio à indústria editorial, à confecção e à comercialização de cópias que propiciassem a venda de um mesmo escrito a diversos adquirentes. É historicamente precedente aos direitos de autor propriamente ditos e mais limitados que estes, porque corresponde tão somente aos direitos de exploração econômica (LOSSO, 2006: 67-68).

A propriedade intelectual constitui um dos temas mais discutidos nos foros internacionais e um dos produtos culturais mais rentáveis da economia global. Ela está dividida em dois ramos, um que visa à proteção das marcas e patentes, o chamado direito à propriedade industrial, e outro que se refere à proteção das criações artísticas, científicas e literárias, bem como seus direitos conexos<sup>15</sup>.

A Convenção de Berna foi o primeiro grande tratado internacional direcionado à proteção dos direitos autorais de obras literárias e artísticas, sendo assinada em 1886 e com revisão do seu texto em Berlim (1908), Roma (1928), Bruxelas (1948), Estocolmo (1967) e, finalmente, Paris (1971). A partir dessa convenção criou-se o *Bureau International de la Propriété Intellectuelle*, com sede na própria cidade de Berna, Suíça, responsável por

---

<sup>15</sup> Direitos conexos são conferidos àqueles que contribuem para a maior difusão das obras intelectuais, através de suas criações, como artistas, intérpretes e executantes, ou do exercício de atividades relacionadas com o aproveitamento dessas obras e conseqüente expansão da cultura, a exemplo dos organismos de radiodifusão e produtores de fonogramas (CUNHA FILHO, 2000).

centralizar todas as informações relativas à proteção dos direitos do autor, assim como realizar estudos e fornecer serviços que facilitassem esta proteção. Em 1967, após a revisão de Estocolmo, o bureau transformou-se na Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), com sede em Genebra, Suíça, constituída como agência especializada da ONU, que conta com a participação de 180 nações, inclusive o Brasil.

A importância da discussão sobre a propriedade intelectual em âmbito global fica evidente tanto pela formação da OMPI, como ainda pela criação do Acordo TRIPS na OMC<sup>16</sup> e por uma das cláusulas do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI) que pretendia subsumir o direito autoral à propriedade industrial, o que, na prática, significaria retirar do autor seu direito e reservá-lo exclusivamente aos conglomerados da indústria cultural.

Além da relevância em textos e organismos internacionais, muitos estudos destacam também o peso da propriedade intelectual na economia mundial. No México, por exemplo, as atividades que geram direitos de autor significam 7,2% do PIB deste país (dados de 2003), superando até mesmo o agro-negócio, nos EUA a indústria cultural é responsável por mais de 4% do seu PIB (dados de 2002) e na Inglaterra os direitos de autor movimentam mais recursos que a tradicional indústria naval inglesa (GUIMARÃES, 2006).

Segundo Joost Smiers, o conceito de direitos autorais passou a ser um instrumento de controle dos bens comuns intelectuais e criativos, por um pequeno número de indústrias culturais. Grandes empresas e conglomerados transnacionais, que dominam a difusão de informação e conteúdo cultural mundialmente, cada vez mais adquirem os direitos de obras artísticas produzidas em diversos países. A compra desses direitos serve tanto para que essas empresas lucrem muito a partir da difusão das obras, como também para impedir a concorrência entre produtos culturais no mercado mundial.

Partindo para o direito à livre participação na vida cultural, incluído no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, este indica que “toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de gozar das artes e de aproveitar-se dos progressos científicos e dos benefícios que deles resultam”. Com seu detalhamento no artigo 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os países comprometem-se a “respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade

---

<sup>16</sup> O Acordo TRIP's, que versa sobre aspectos da Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, foi incluído no GATT ao final da Rodada Uruguai por duas principais razões: “[pelo] interesse de complementar as deficiências do sistema de proteção da propriedade intelectual da OMPI, e [pela] necessidade de vincular, definitivamente, o tema ao comércio internacional” (PIMENTA, 2004: 265).

criadora” e a adotar medidas “necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da cultura”. Este direito está na base do conceito de democratização cultural, visto no primeiro capítulo.

O direito à participação na vida cultural situa-se historicamente no contexto da emergência dos Estados social-democráticos. Sendo assim, pode ser incluído entre os direitos conquistados pelo movimento operário em suas lutas por mais igualdade. Nos termos em que foi formulado, fica evidente a preocupação com a universalização do acesso aos bens culturais, até então restrito às classes privilegiadas. Todavia, esse direito envolve mais do que o simples acesso à cultura. Na Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural (1976), a UNESCO definiu de forma mais precisa duas dimensões dessa participação: a dimensão ativa, que pode ser traduzida como o direito à livre criação; e a dimensão passiva, aqui compreendida como direito à fruição (MATA-MACHADO, 2007: 6).

O direito à livre participação na vida cultural, assim como o direito autoral, são garantidos aos indivíduos. Entretanto, como será visto a seguir, os direitos à identidade cultural e ao direito-dever de cooperação cultural internacional devem ser assegurados aos povos, ao coletivo.

Os direitos relativos à proteção da identidade cultural se confundem, sobremaneira, com os tratados e declarações sobre os direitos das minorias ou das pessoas pertencentes a grupos minoritários. Desses últimos, destacam-se os seguintes pontos:

Desfrutar de sua própria cultura; professar e praticar sua própria religião; falar sua própria língua; participar do processo de tomada de decisões relativas à minoria à qual pertencem; criar e manter suas próprias associações; estabelecer e manter contatos livres e pacíficos, sem discriminação, com outros membros de seu grupo, ou com cidadãos de outros países com quem mantenham relações nacionais, étnicas, religiosas ou lingüísticas (CÚELLAR, 1997: 76).

Como pode ser observada, a descrição acerca dos direitos das minorias é bastante próxima àquela sobre os direitos culturais. Isso se explica no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, em que se acreditava que a ênfase nos direitos humanos resolveria os conflitos das minorias. Assim, ao invés de proteger diretamente os grupos vulneráveis mediante direitos especiais, como era previsto em alguns tratados bilaterais assinados à época da Sociedade das Nações, as minorias se protegeriam indiretamente através da garantia dos direitos civis e políticos básicos a todos os indivíduos. Segundo o autor Will Kymlicka, a doutrina dos direitos humanos substituiu, então, o conceito dos direitos das minorias.

Embora o termo “minoria” possa ter diversos sentidos, seu emprego internacionalmente aceito designa grupos marginalizados ou vulneráveis que convivem (nem sempre de forma

pacífica) com populações majoritárias dotadas de cultura distinta e, considerada pela sua sociedade, como hegemônica.

O termo “minorias” abrange quatro categorias distintas de grupos: 1) povos autóctones ou indígenas cuja origem remonta aos primeiros aborígenes do país, e que conservam um relacionamento particular e um sentimento acentuado de posse ao que consideram seu território; 2) minorias territoriais, grupos que possuem uma longa tradição cultural, tendo vivido em contextos nacionais caracterizados pela existência de minorias numerosas, com em muitos países da Europa e da América do Norte; 3) minorias não-territoriais ou nômades, grupos que não têm nenhum vínculo particular com qualquer território; e 4) imigrantes, que tendem a negociar coletivamente sua presença cultural e religiosa em uma sociedade particular (CÚELLAR, 1997: 74).

Muitos assuntos específicos do debate a respeito dos indivíduos pertencentes a grupos minoritários ainda ficaram pendentes após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, obrigando a ONU a aprovar, anos mais tarde, em 1992, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Lingüísticas, na qual se formula a obrigação dos Estados de proteger a existência e a identidade das minorias em seus respectivos territórios. Kymlicka informa que nos 184 Estados independentes do mundo existem cerca de cinco mil grupos étnicos e são faladas mais de seis mil línguas. Somente na Índia, por exemplo, segundo dados de 1995 da Universidade de Zurique, existem cerca de 380 dialetos e apenas 25% da população fala seu idioma principal (CUÉLLAR, 1997: 238).

Esta diversidad plantea una serie de cuestiones importantes y potencialmente divisivas. Así, minorías y mayorías se enfrentan cada vez más respecto de temas como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso acerca de símbolos nacionales, como la elección del himno nacional y las festividades oficiales. Encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables a dichas cuestiones constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad. (...) Desde el final de la guerra fría, los conflictos etnoculturales se han convertido en la fuente más común de violencia política en el mundo, sin que se vislumbren síntomas de que la situación vaya a cambiar (KYMLICKA, 1996: 13).

Um dos assuntos mais delicados com relação aos direitos culturais das minorias refere-se à língua. Como indica o relatório Nossa Diversidade Criadora, “a própria natureza da linguagem resume toda a questão do pluralismo – cada uma das línguas faladas no mundo representa um modo único de conceber a experiência humana e o próprio mundo” (CUÉLLAR, 1997: 78). A política lingüística ainda é utilizada, entretanto, como instrumento de dominação, de fragmentação e de assimilação. Em outras palavras, as línguas minoritárias não possuem *status* jurídico oficial, não são ensinadas nas escolas, não são

utilizadas nos organismos e serviços públicos, nem tampouco podem guiar um processo jurídico.

No caso do Brasil, a discussão sobre os direitos de grupos minoritários referem-se, sobretudo, aos grupos indígenas<sup>17</sup>. Historicamente, as culturas dos povos indígenas e tribais têm sido marginalizadas e continuam a confrontar-se de forma desigual com as forças políticas e econômicas. As questões mais latentes dos povos indígenas são a expulsão de suas terras e a ausência de representatividade política, que os levam tanto à perda dos símbolos culturais que permeiam suas vidas e à fragilidade de sua coesão cultural e social, como também os forçam à assimilação dos bens e mensagens produzidos externamente. Com o aumento dos conflitos interculturais ou interétnicos, fazem-se necessárias, mais do que nunca, políticas para fomentar a convivência democrática.

Uma política esclarecida em relação às minorias deverá preservar suas línguas, ao mesmo tempo em que lhes oferece a oportunidade de ingressar em uma comunidade mais ampla. As escolas deveriam ensinar várias línguas, em particular a local (ou da minoria) e a da maioria, de maneira a oferecer às pessoas a possibilidade de proceder a escolhas que fortaleçam suas capacidades individuais. Isso equivale a elaborar uma forma de educação verdadeiramente multicultural, isto é, que ofereça às culturas minoritárias um lugar melhor não apenas no sistema educacional, mas também na imagem da “cultura nacional” que cada país procura adotar e proteger. Essa tese ainda encontra a resistência (...) de políticos que ainda vêem a proposta como uma ameaça à integração nacional (CUÉLLAR, 1997: 78).

O desaparecimento de tradições, expressões artísticas, práticas religiosas e valores culturais não apenas é resultado do desenvolvimento econômico, mas também produto de uma política ou da ausência de uma política cultural. Portanto, o debate sobre os direitos das minorias não pode se sustentar em uma discussão genérica sobre a legitimidade em apoiar as “comunidades” a reconhecer as “diferenças”. Ao contrário, uma política eficaz na proteção e promoção da diversidade cultural deve apoiar um tipo concreto de diferença cultural ou de comunidade pertencente às minorias nacionais.

O primeiro passo nesse sentido, no âmbito da UNESCO, se deu a partir da Declaração do México sobre as Políticas Culturais - MONDIACULT (1982) que define como patrimônio cultural de um povo tanto as obras de seus artistas, como as criações por vezes anônimas da cultura popular, e ainda o conjunto de valores que dão sentido à vida de cada povo.

---

<sup>17</sup> O termo “indígena” é definido no artigo 1º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT como: “a) povos tribais de países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros grupos da comunidade nacional, e cujo *status* está regulamentado, total ou parcialmente, por seus costumes ou tradições ou por leis e regulamentos especiais; b) povos de países independentes que são reconhecidos como indígenas por motivo de sua descendência de populações que habitavam anteriormente o país ou uma região geográfica determinada à qual pertencia o país no período da conquista, colonização ou estabelecimento das atuais fronteiras do Estado e que, qualquer que seja seu *status* jurídico, conservam parte de suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas”.

Estão aí incluídos a língua, os ritos, as crenças, os lugares e monumentos históricos, paisagísticos, arqueológicos e etnológicos, além das instituições como os arquivos, bibliotecas, museus entre outros. Nesse sentido, reafirma-se o direito dos povos de proteger o seu patrimônio cultural, vinculando-o à defesa da soberania e da independência nacionais.

Quase vinte anos depois, em novembro de 2001, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural deu prosseguimento ao processo de legitimação mundial dos direitos culturais na UNESCO. Ao mesmo tempo em que esta afirma os direitos das pessoas pertencentes às minorias à livre expressão cultural, observa que ninguém pode invocar a diversidade cultural para infringir os direitos humanos nem limitar o seu exercício.

A Declaração já está imbuída da noção ampliada de desenvolvimento humano, aplicada pelo PNUD desde 1993, sobre a qual se avalia desde a liberdade política, econômica e social às oportunidades individuais de saúde, educação, produção, criatividade, dignidade pessoal e respeito aos direitos humanos. Apesar da cultura não aparecer de maneira explícita nesta noção de desenvolvimento, ela está contemplada ao envolver os direitos humanos.

Não era mais possível conceber o desenvolvimento como um processo único, uniforme e linear, porque isso levaria à eliminação da diversidade das culturas. Com esta nova perspectiva, as nações obtiveram o direito de reclamar por um reconhecimento de seu estilo de vida. Cada povo passou a afirmar o valor de sua própria riqueza cultural e de seu patrimônio e a reivindicar o direito de forjar diferentes versões da modernização.

Quais são os fatores culturais e socioculturais que afetam o desenvolvimento? Qual o impacto cultural do desenvolvimento econômico e social? Como se relacionam, reciprocamente, as culturas e os modelos de desenvolvimento? Como podem os valiosos elementos da cultura tradicional combinar-se com a modernização? Quais as dimensões culturais do bem-estar individual e coletivo? (CUÉLLAR, 1997: 11)

A conjunção dos termos desenvolvimento e cultura se fortificou com a criação da noção de desenvolvimento cultural sustentável. O desenvolvimento sustentável, nas palavras do Relatório Brundtland da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, é o “desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (COMISSÃO, 1988 apud CUÉLLAR, 1997: 271). O desenvolvimento sustentável passou a significar muito mais do que a conservação intacta do capital físico que produz um fluxo de renda. Um aspecto da sustentabilidade consta em “habilitar os cidadãos dos países em

desenvolvimento a conduzir projetos de forma a permitir a retirada de especialistas estrangeiros sem que o sucesso das atividades seja afetado” (CUÉLLAR, 1997: 273).

A idéia de desenvolvimento culturalmente sustentável evidencia o papel da cultura como fator do desenvolvimento econômico. Ao democratizar o acesso ao conjunto de bens e serviços culturais produzidos historicamente e contemporaneamente pela humanidade, fortalece-se o papel social da cultura, entendendo-a como o elemento capaz de integrar o indivíduo a sua coletividade e lhe conferir sentido de pertencimento.

A definição das atividades, bens e serviços culturais é fruto não somente de uma política cultural, mas também da alta dos valores desses no mercado. Os europeus afirmam que os negociadores dos Estados Unidos, do GATT e da OMC definiram os bens culturais (filmes, programas de televisão, gravação sonora ou em vídeos, livros etc.) como mercadorias sujeitas às mesmas condições comerciais que os automóveis ou o vestuário, com o intuito de gerar cada vez mais lucros aos grandes conglomerados transnacionais do entretenimento. Para George Yúdice, a nova ordem mundial transnacional tornou a cultura um bom negócio financeiro, a ser discutido entre as “elites do poder das nações do Primeiro e Terceiro Mundos, (...) cujo objetivo é controlar os nacionais” (GOLDMAN, 1991 apud YÚDICE, 2004: 327). Outros autores, porém, amenizam esta relação:

Pensar hoje a economia do setor cultural não constitui de modo algum uma derrota dos argumentos humanistas a respeito da cultura que todos conhecemos e defendemos. Não significa um abandono do terreno na luta pela defesa de um desenvolvimento cultural; significa, ao contrário, a ocupação de um terreno suplementar do qual o setor cultural e seus principais atores há muito desertaram deixando o campo livre para as pressões negativas (TOLILA, 2007: 19).

Atrelado a isso, a dificuldade em estabelecer regras para regulamentar o comércio de bens e serviços culturais é reflexo ainda da complicada diferenciação entre estes. De maneira geral, o consenso está em considerar que aspectos do processo de criação artística são serviços, como o trabalho do autor, pintor, músico ou distribuidor de filme. Mas a realização física de uma criação artística também pode ser vista como um bem, no caso, uma revista, um livro, um CD e uma pintura são todos objetos físicos com massa e textura. Essa simples diferença não soluciona a questão.

O que é a música? A partitura escrita? Não. Os músicos que formam a orquestra? Não. O regente? Também não. Na verdade, é quase impossível definir a música como uma “coisa” (uma mesa, uma cadeira, uma casa, etc), pois ela só existe de fato no momento em que é ouvida, isto é, em uma relação com o ouvinte. Seja em uma sala de concertos ou em casa numa gravação em CD, a música como tal possui um modo especial de existência que põe em jogo uma pluralidade de fatores (a partitura, a orquestra, o regente, os cantores etc) para atingir um “objeto” que só existe no

momento da relação de escuta. Pode-se dizer o mesmo do teatro, por exemplo, ou inclusive da dança (TOLILA, 2007: 109).

Trazendo como exemplo as obras audiovisuais, estas são tratadas como bens desde 1947, quando o artigo 4º do GATT foi introduzido. No entanto, sua projeção é considerada um serviço em quase todas as legislações nacionais, segundo informa Vera Cíntia Alvarez. O embate descrito com o desenvolvimento do setor audiovisual com a televisão veio acrescentar complexidade ao tema. O entendimento do GATS é de que o comércio de conteúdo de televisão deve ser tratado exclusivamente sob as regras do acordo sobre serviços, excluindo a aplicação do GATT. Dessa forma, os programas de TV seriam objeto das negociações do GATS enquanto os filmes, livros, obras de arte e gravações musicais seriam objeto do GATT. Mas por que diferenciar o conteúdo audiovisual da TV com o do cinema?

Alguns analistas consideram a distinção arbitrária, já que o real valor das obras está em seu conteúdo literário ou artístico e não no meio pelo qual são veiculadas. É de fato questionável se a diferença entre expressões culturais comparáveis pode ser sustentada tendo em vista o desenvolvimento tecnológico que fornece um número cada vez maior e mais sofisticado de meios de difusão de conteúdo. Filmes digitais são basicamente arquivos de computador que podem ser escritos em um DVD, mandados por Internet de banda larga ou transmitidos via satélite. Sua projeção, portanto, prescinde de base material. É de se prever que todos os filmes serão, em futuro não muito distante, projetados de forma digital sendo, portanto, difícil que se possa continuar a submeter o cinema às regras que regem os bens. Se o produto audiovisual, incluindo o filme, for considerado serviço, abre-se um vácuo jurídico, pois o GATS não possui cláusulas operacionais e precisas sobre a concessão de subsídios ou fomento. Talvez os dispositivos de acesso a mercado possam acomodar as cotas, mas esta questão ainda não foi objeto de exame mais aprofundado. A convergência tecnológica das indústrias gerando diferentes modos de mídia e de difusão de conteúdo ainda dará ensejo a inúmeras questões sobre o escopo das regras e a comercialização de bens e serviços culturais (ALVAREZ, 2008: 119-120).

Apesar da idéia de cultura não encaixar com facilidade nas categorias conceituais próprias da negociação comercial, sua definição em bens ou serviços tem importantes conseqüências econômicas e comerciais. Duas dessas conseqüências são bastante comuns quando se trata de diversidade cultural: uma refere-se à questão do acesso a mercados, o domínio exportador dos conglomerados da indústria cultural, a submissão dos países aos tratados internacionais e às formas de negociação do comércio de bens e serviços culturais ainda embrionários e discordantes sobre este tipo de “produto”. Outra conseqüência, mais relacionada ao campo político, diz respeito à possível ameaça que os produtos culturais estrangeiros trazem à identidade nacional. Além dessas, uma série de outras questões poderiam ser elencadas sobre o impacto produzido pelo livre-comércio nas artes e também na relação entre Estado e sociedade civil.

Quais são as responsabilidades do Estado? Quais são os meios disponíveis para os cidadãos para que estes participem da formação de opiniões e das decisões? Por que as mudanças nestes níveis incidem sobre a nossa maneira de compreender as questões culturais, não somente as relativas à identidade, mas, fundamentalmente, também em que medida as novas tecnologias e os valores de mercado afetam a constituição da comunidade, da identidade, da solidariedade, inclusive as práticas artísticas? (YÚDICE, 2004: 293).

O conceito de diversidade cultural tem sido pauta de debates culturais internacionais há muitos anos, embora as conotações do termo tenham variado dependendo de seu contexto. Como um resumo, pode-se indicar que a diversidade é compreendida a partir de dois enfoques: articulada com aspectos político-sociais, e de outro modo, relacionada com o comércio e a economia.

Como será visto a seguir, a diversidade cultural foi invocada pela primeira vez no contexto das relações entre cultura e desenvolvimento, definidas pela UNESCO no histórico Relatório Nossa Diversidade Criadora. Segundo este enfoque, a manutenção e promoção das diferentes culturas presentes no mundo é condição necessária ao desenvolvimento harmonioso das sociedades, através do respeito à democracia e à tolerância. A defesa pela diversidade cultural corresponde tanto às tensões relativas ao mercado cultural e à relação entre cultura e desenvolvimento, quanto à luta pelo respeito mútuo entre povos e culturas. Nesta perspectiva, a diversidade cultural pode ser compreendida como:

- Um modo de conseguir integração social – celebrando simultaneamente identidades diferenciadas e forjando ao mesmo tempo um novo sentido de pertencimento em sociedades culturalmente diversas;
- Um elemento das agendas das democracias culturais;
- Uma forma de enriquecer os recursos e o capital cultural nas indústrias culturais e na economia do conhecimento;
- Uma forma de superar a exclusão social e;
- Um auxiliar e catalisador para o desenvolvimento cultural sustentável e a prosperidade econômica (GOLDSMITH, 2005: 92).

Um princípio básico deste modelo de diversidade é o respeito a todas as culturas, a incorporação das minorias nacionais, cujo desejo é de seguir sendo sociedades distintas em relação à cultura majoritária e dos grupos étnicos, que buscam por reconhecimento de sua identidade étnica, com instituições e leis mais permeáveis às diferenças culturais.

A retórica da diversidade deveria gerar entusiasmo em quem está perdendo seu emprego, aos trabalhadores dos países em desenvolvimento ou aos imigrantes documentados e indocumentados que ganham apenas o suficiente para sobreviver numa sociedade onde seu valor não se paga em dólares, mas que se mede em termos de diversidade cultural. (...) Enquanto a valorização da identidade cultural é, sem dúvida, uma parte importante do pensamento atual sobre a cidadania, o *valor* dessa diversidade opera, entretanto, como um recurso para a acumulação em alguns

contextos e como uma compensação pela falta de valor econômico em outros (YÚDICE, 2004: 340).

A diversidade cultural torna-se um mecanismo para manter a distinção das culturas nacionais diante do que é concebido como tendências gerais de homogeneização cultural da globalização. Este conceito, então, não reitera um regime de manutenção das diferenças a todo custo, mas possibilita a transformação produzida por misturas entre as culturas. Cabe indicar que a diversidade aqui tratada tanto se refere às relações entre os Estados, como também dentro deles. Desse modo, a diversidade articula-se com as idéias de democracia cultural e das novas formas de cidadania.

Com esse fim, a ênfase recai sobre os direitos dos cidadãos de: ter oportunidades iguais para participar do “raio completo de atividades que constituem o campo da cultura na sociedade em questão”; de “contar com recursos culturais necessários ao funcionamento efetivo dentro de uma sociedade”, sem que exija o corte de outras relações em favor de uma única e homogênea identidade cultural nacional; esperar que o governo – em todos os seus níveis – supostamente proteja “as fontes de diversidade”, promova os intercâmbios culturais em curso e possibilite encontros nos quais a diferença seja vista como “a melhor forma de transformar a base na qual, identidades *culturais* são formadas de forma a favorecer a dinâmica constante em prol da diversidade”. Ter acesso a várias mídias e oportunidade de participar na produção da mídia são formas essenciais para atingir esses fins (GOLDSMITH, 2005: 94).

A outra dimensão da diversidade cultural que tem sido amplamente debatida é seu entendimento como um princípio representante das necessidades para um intercâmbio equilibrado de bens e serviços culturais entre Estados e culturas.

Essa aproximação é caracterizada pelo desenvolvimento de elos entre cultura e comércio ou cultura e economia em geral e a habilidade dos países de intervirem em mercados culturais para promover a sustentabilidade da produção nacional, assim como um intercâmbio equilibrado entre culturas. Nesses termos, é papel do Estado desenvolver políticas públicas necessárias para a preservação e a promoção da diversidade cultural.

A razão de tudo isso é, talvez, o fato de que nunca como hoje a civilização tinha dependido tanto da cultura. A economia mundial do século 21 está baseada, mais do que na produção quantitativa, na qualitativa, isto é, nos conhecimentos tecnológicos e científicos, na informação, no aproveitamento dos conhecimentos tradicionais e até nas indústrias propriamente chamadas culturais, que obtêm enormes proveitos econômicos do imaginário coletivo (não nos esqueçamos, por exemplo, do papel descomunal da publicidade na economia) (SEGÓVIA, 2005: 87).

Preocupações sobre a globalização, liberalização do mercado e diversidade cultural têm-se articulado no atual discurso político internacional. Essas preocupações têm origem e concentram-se principalmente no impacto das novas estruturas de governo internacional,

desenvolvimentos tecnológicos e arranjos econômicos na organização e regulação da mídia audiovisual. A diversidade cultural é, portanto, também uma questão de poder. A dominação ou hegemonia cultural baseia-se, freqüentemente, na exclusão de grupos subordinados.

Como a abordagem jurídica, a reivindicação política da diversidade cultural veio cedo demais, antes mesmo do início de um conceito mais ou menos viável e sustentável com administradores privados e públicos dos bens e serviços culturais. Improvisamos uma “política da diversidade cultural” antes mesmo de considerar sua filosofia e seu direito. Desenvolvemos, assim, uma argumentação a favor da diversidade cultural tingida de moralismo, de bons sentimentos, de tautologias e de contraverdades, enquanto isso não era necessário e revelava-se contraprodutivo (BERNAD, 2005: 80-81).

Por esta razão, deve-se ter um cuidado para empregar a expressão diversidade cultural. Existe o risco de o conceito perder importância e esvaziar-se de qualquer conteúdo crítico ou produtivo caso sua utilização torne-se muito ampla e indiscriminada, podendo ser aplicada a toda e qualquer forma de diferença cultural, atribuindo o mesmo valor a todas elas. Existe ainda o risco adicional de, ao agrupar muitos tipos diferentes de diversidade, distorcer o foco das políticas específicas e diminuir sua capacidade de tratar de necessidades determinadas. Devem-se levar em conta os embates próprios das relações internacionais e os sistemas de controle sobre conteúdos e propriedade sobre empresas de comunicação e conteúdos culturais, por exemplo.

O número considerável de estudos e de pesquisas realizadas durante as últimas décadas sobre as problemáticas do multiculturalismo, do interculturalismo, do pluralismo, em particular, não pode nem deve ser apagado nem transposto apressadamente: este deve ser inventariado, sintetizado e confrontado aos questionamentos hoje formulados nos diferentes quadros nacionais, regionais e multilaterais. Então a diversidade cultural poderá abandonar seu estatuto de evidência positiva *a priori*, para retomar um hábito que ela não deveria ter deixado, ou seja, o da complexidade e da conflitualidade (BERNAD, 2005: 80).

## **II. Antecedentes da Convenção: 1993 a 2001**

Como marco das ações da Década Mundial para o Desenvolvimento Cultural (1988-1997), cujo objetivo era afirmar a dimensão cultural do desenvolvimento até então considerada uma barreira ao desenvolvimento econômico das sociedades, em 1993, no mesmo ano em que se encerra a Rodada Uruguai, foi constituída a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento.

Os termos de referência desta Comissão foram indicados em resolução adotada durante a 26ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, em 1991. Esta resolução sugere que a Comissão a ser implantada deveria ser composta “por mulheres e homens oriundos de

todas as regiões do mundo e especialistas de renome em diversas disciplinas, com o objetivo de redigir um Relatório Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento que contivesse propostas para ações urgentes e de longo prazo para a satisfação das necessidades culturais em um contexto de desenvolvimento” (CUÉLLAR, 1997: 387-388). Ainda na resolução são listadas algumas áreas a serem analisadas pela Comissão e descritas no referido Relatório, dentre elas destaca-se:

- Continuidade cultural, diversidade e identidade cultural, e o problema do desaparecimento progressivo do conhecimento, das tradições e das línguas indígenas, e de culturas inteiras, ameaçadas de extinção; (...)
- Aspirações à melhoria da qualidade de vida e do modo como o desenvolvimento cultural – e não apenas as condições econômicas – afetam o bem-estar individual e coletivo e a coesão das sociedades; (...)
- Contribuição das mulheres e dos homens à cultura e ao desenvolvimento, tanto nas atividades cotidianas quanto como artistas e artesões;
- Condições, atuais e diversas, da criatividade e da produtividade no setor cultural (de artes visuais, música, dança, literatura, teatro, cinema, arquitetura e artesanato), e o setor como gerador de renda; (...)
- Laços entre o meio ambiente e a cultura, e os paralelos entre a proteção do patrimônio natural e cultural (CUÉLLAR, 1997: 392-393).

Essa Comissão, presidida pelo ex-secretário geral da ONU, Javier Pérez de Cuéllar, teve a participação de 14 integrantes<sup>18</sup>, sete membros honorários<sup>19</sup>, além dos presidentes do Comitê Intergovernamental da Década Mundial para o Desenvolvimento Cultural como observadores<sup>20</sup>. Os trabalhos foram iniciados em 1993, sendo entregue, três anos depois, o Relatório Nossa Diversidade Criadora, como resultado final.

O Relatório lançou um desafio aos Estados membros da UNESCO, qual seja, o de repensar o modelo de desenvolvimento até então adotado, que havia conduzido à maioria das nações ao empobrecimento, aos conflitos armados, à exclusão social e econômica e à perda gradativa da qualidade de vida. Um dado categórico dos efeitos do desenvolvimento para a cultura, segundo informa o próprio documento, era que ao final do século 20 mais de um bilhão de pessoas continuavam excluídas do processo de mundialização cultural, ou seja, sem acesso aos bens de consumo primários, à informação e tampouco às oportunidades de produção em comunicação e cultura.

---

<sup>18</sup> Claude Ake (Nigéria), Lourdes Arizpe (México), Yoko K. Fall (Senegal), Kurt Furgler (Suíça), Celso Furtado (Brasil), Niki Goulandris (Grécia), Keith Griffin (Estados Unidos), Mahbub ul Haq (Paquistão), Elizabeth Jelin (Argentina), Angelina Kamba (Zimbábue), Ole-Henrik Magga (Noruega), Nikita Mikhailov (Rússia), Chie Nakane (Japão) e Leila Takla (Egito).

<sup>19</sup> Talal Ibn Abdul Aziz Al Saud (Arábia Saudita), El Hassan Bin Talal (Jordânia), Aung San Suu Kyi (União de Mianmar), Claude Lévi-Strauss (França), Ilya Prigogine (Bélgica), Derek Walcott (Estados Unidos) e Elie Wiesel (Romênia/ Estados Unidos).

<sup>20</sup> Luis Bernardo Honwana (Moçambique) e Sitakant Mahapatra (Índia).

Nesse sentido, o Relatório foi formulado para atingir não apenas governos, mas também atores sociais, formadores de opinião e iniciativa privada, orientando-os na formulação de políticas para a cultura. Para seus autores, este deveria ser um instrumento que levaria à

Identificação gradual de um conjunto de princípios e procedimentos internacionais. Um debate sobre esses princípios e procedimentos conduz a um consenso internacional sobre as boas práticas relativas à cultura e ao desenvolvimento, o que, por sua vez, produziria avanços significativos na tarefa de repensar o que está sendo feito (CUÉLLAR, 1997: 15).

No Relatório Nossa Diversidade Criadora encontram-se nove temas, separados em capítulos, que versam sobre ética, pluralismo, criatividade artística, desafios do mundo mediatizado, gênero e cultura, infância e juventude, patrimônio, meio ambiente e políticas culturais. Por fim, no último capítulo apresenta-se um apelo à necessidade de promover pesquisas no campo da cultura, sobretudo multidisciplinares.

Todos os temas descritos são importantes para a compreensão da relação entre cultura e desenvolvimento, entretanto, quatro deles serão aqui lembrados por contribuir precipuamente na definição que se seguiu de diversidade cultural. São eles a ética, o pluralismo, os media e as políticas culturais. Cabe indicar que as definições apresentadas para cada um deles estão exclusivamente de acordo com o disposto no referido Relatório.

No capítulo intitulado “Uma nova ética universal” são indicados os atores e princípios do sistema de governabilidade mundial. No âmbito internacional, os Estados permanecem como os principais agentes que definem o quadro político, econômico e jurídico deste sistema. No entanto, além dos governos, as corporações transnacionais, as organizações internacionais e a sociedade civil mundial são também apontadas como atores influentes neste cenário. Segundo o Relatório, o que mais interfere na efetivação de uma ética universal são as enormes diferenças em termos de poder, de capacidade, de recursos e das opções de que dispõem os países, bem como as empresas e organizações.

Particularmente as instituições de Bretton Woods não podem invocar sua plena legitimidade democrática por estarem baseadas na fórmula “um dólar, um voto”, e não no consenso popular. Tampouco as nações ricas estão dispostas a aceitar os mesmos princípios morais que recomendam de forma tão eloqüente às nações pobres. Por exemplo, a lavagem do dinheiro proveniente do narcotráfico por meio do sistema bancário é justamente condenada, mas certos bancos em todo o mundo aceitam tranquilamente grandes somas de dinheiro de origem corrupta depositadas por autoridades de nações pobres. Esses bancos auferem grandes lucros, ao passo que os políticos dos países ricos criticam as nações pobres por suas práticas corruptas. Até mesmo o fardo dos ajustes estruturais é transferido quase que exclusivamente aos países pobres, ao passo que os ricos resistem firmemente à redução de seus altos padrões de consumo. Os princípios de mercado são invocados em todas as áreas, exceto no uso do patrimônio comum do planeta, tal como o meio

ambiente global, onde cerca de até 80% dos recursos são explorados pelas nações ricas sem que nada seja pago em troca (CUÉLLAR, 1997: 62-63).

O desenvolvimento das normas internacionais direcionadas para os direitos humanos é condição necessária para a eficiência de todas as instituições e para a consolidação de uma ética universal. Nesses termos, a legitimação da democracia e da proteção das minorias, como também a promoção do pluralismo cultural tornaram-se princípios fundamentais da ética universal, que tem como missão definir padrões mínimos que todos Estados deveriam observar e cujo respeito e prática deveriam partir, sobremaneira, das nações desenvolvidas.

O universalismo constitui o princípio universal da ética global. O *ethos* dos direitos universais do homem proclama que todos os seres humanos nascem iguais e desfrutam de direitos sem a consideração de fatores como classe, sexo, raça, comunidade ou geração. Isso implica que assegurar a todos condições elementares para uma vida decente deve ser a preocupação mais importante da humanidade. O universalismo requer também que nossa ansiedade em proteger as gerações futuras não nos leve a descuidar das necessidades urgentes dos pobres de hoje (CUÉLLAR, 1997: 24).

O ideal exposto pela Comissão no capítulo “Um compromisso com o pluralismo”, em consonância com o mandato da UNESCO de promoção da paz, é o de que a qualidade das relações entre as comunidades internacionais, visando à promoção do desenvolvimento humano, pode ser melhorada e os conflitos étnicos e religiosos evitados. Por esta razão, destaca-se a elaboração de mecanismos destinados a proteger os direitos dos indivíduos e dos grupos de manifestar sua identidade cultural e buscar a compreensão e a tolerância de outros.

O princípio do pluralismo deve ser considerado fundamental. As idéias centrais do debate sobre esse tema são a de que o pluralismo cultural é uma característica que permeia de forma duradoura as sociedades e a de que a identificação étnica constitui uma resposta normal e saudável às pressões em favor da mundialização. O fator étnico atua como detonador de conflitos violentos apenas quando é mobilizado e manipulado com esse propósito. Várias soluções políticas são possíveis para a diversidade étnica, como, por exemplo: Fórmulas constitucionais, sistemas eleitorais diversificados, declarações de direitos e políticas econômicas e culturais específicas. As tentativas de construção nacional por meio da homogeneização de todos os grupos não são desejáveis nem factíveis. Da mesma forma, a dominação de um grupo étnico não pode gerar uma estabilidade de longo prazo na sociedade (CUÉLLAR, 1997: 24-25).

O discurso do pluralismo é fundamental para a elaboração de uma política para cultura, entretanto, apenas sua retórica não a torna eficaz. Nas chamadas sociedades multiculturais, como é o caso da maioria das sociedades contemporânea, a redução dos conflitos internos sociais e culturais depende, em longo prazo, da expansão da base econômica, do crescimento do emprego, da elevação dos níveis de vida e do acesso aos meios de

produção cultural e da informação de todas as comunidades pertencentes a esta sociedade, sejam elas de grupos étnicos específicos ou formados por imigrantes.

Há uma consciência crescente de que o pluralismo da informação, juntamente com a diversidade da estrutura de produção e distribuição, constitui pré-requisito – e é também indicador – do funcionamento adequado de uma democracia. O povo não terá base para avaliar seus líderes ou para participar do processo democrático se não tiver à sua disposição informações claras, imediatas e confiáveis sobre o que fazem seus governos. A amplitude do acesso à informação também determina o quanto os cidadãos são capazes de emitir opiniões bem informadas e, por conseguinte, de participar de questões públicas. Contudo, aparecem tensões na própria definição do que é acesso público. Os partidários do livre acesso à informação têm bons motivos para desconfiar da regulamentação governamental, todavia, o mercado não é necessariamente melhor na alocação do acesso (CUÉLLAR, 1997: 145).

A “Nova Estratégia da Comunicação” adotada pela UNESCO em 1989, em substituição à Nova Ordem Internacional da Informação e Comunicação (NOMIC) proposta em 1970, destinou-se, entre outras questões, a tratar das distorções entre os fluxos de informação oriundos dos países desenvolvidos e daqueles em desenvolvimento. O controle de alguns dos meios de comunicação ainda está concentrado nas mãos de poucos, tanto no plano nacional como no internacional, tanto no setor público como no privado.

Seguindo essa linha, a Comissão propõe na parte “Desafios de um mundo mediatizado”, “que seja estudado o estabelecimento de novos serviços de comunicação pública internacional e que seja lançado um debate mundial entre profissionais da mídia, telespectadores e ouvintes em relação aos problemas da violência e da pornografia nos meios de comunicação” (CUÉLLAR, 1997: 25). Apoiar e incentivar a produção de programas de conteúdo local, seja através de serviços de difusão independentes, privados ou comunitários deve ser, por exemplo, uma das diretrizes de uma política para a cultura.

Concatenada com as idéias recentemente discutidas sobre identidade e política culturais no MONDIACULT, em 1982, no capítulo intitulado “A reformulação das políticas culturais” a Comissão amplia este conceito, transcendendo o campo exclusivo das artes e sugerindo que as políticas culturais devem incentivar as atividades multiculturais. “O apoio a novas formas emergentes e experimentais de arte e expressão não é um mero subsídio ao consumo, mas um investimento no desenvolvimento humano” (CUÉLLAR, 1997: 26-27). Ao compreender a cultura como base do desenvolvimento, a própria noção de política cultural é ampliada.

A identidade cultural foi questão particularmente importante durante a década de 1970, período marcado pela independência de muitas colônias. A preservação e promoção de formas autóctones de vida tornaram-se elementos essenciais para o estabelecimento de um sentimento de confiança e de orgulho, necessários no processo de descolonização. O MONDIACULT preconizou a adoção de abordagens políticas que enfatizassem um conceito amplo, antropológico, de cultura, que inclui não apenas as artes e as letras, mas também os modos de vida, direitos humanos, costumes e crenças, interdependência das políticas atuais nos campos da cultura, da educação, das ciências e da comunicação e a necessidade de levar em consideração a dimensão cultural do desenvolvimento.

Cabe questionar, neste íterim, como políticas podem promover o desenvolvimento humano sustentável ao mesmo tempo em que estimulam o florescimento de diferentes culturas. A Comissão responde da seguinte maneira:

Definir e aplicar esse tipo de política significa encontrar fatores de coesão que unam sociedades multiétnicas por meio de um melhor uso das realidades e oportunidades de pluralismo. Isso implica a promoção da criatividade na política e no governo, na tecnologia, na indústria e no comércio, na educação e no desenvolvimento social e comunitário, da mesma forma que nas artes. Também requer que a mídia seja usada para abrir oportunidades de comunicação para todos, reduzindo o hiato entre “os que têm” e “os que não têm” informação. Significa a adoção de uma perspectiva de respeito à igualdade entre os sexos, que se preocupe com os interesses das mulheres e com suas necessidades, e busque uma redistribuição mais justa de recursos e de poder entre homens e mulheres. Significa dar às crianças e aos jovens um lugar melhor, como portadores de uma nova cultura mundial em formação. Implica uma ampla diversificação da noção de patrimônio cultural em um contexto de transformações sociais. Significa, com respeito ao meio ambiente natural, edificar uma maior consciência da dimensão profundamente cultural da gestão ambiental, criando instituições que tornem efetiva essa conscientização (CUÉLLAR, 1997: 306).

Para passar dos princípios à prática de uma política cultural, ao final do documento, a Comissão apresenta uma “agenda internacional”, com uma lista de ações sugeridas aos diversos públicos pretendidos pelo Relatório, que visam a:

- a. Fortalecer e aprofundar o debate e a análise da cultura e do desenvolvimento;
- b. Favorecer a emergência de um consenso internacional em matéria de cultura e desenvolvimento, particularmente por meio do reconhecimento universal dos direitos culturais, bem como da necessidade de prever responsabilidades correspondentes a tais direitos;
- c. Assegurar que o desenvolvimento humano possa reduzir o número de guerras e de conflitos internos armados;
- d. Promover o equilíbrio entre os direitos e deveres dos meios de comunicação;
- e. Iniciar um processo de consultas com vistas à realização de uma reunião de cúpula mundial sobre cultura e desenvolvimento;
- f. Promover a ampla participação democrática de todos, especialmente das mulheres e dos jovens;
- g. Promover a participação em todos os níveis de governo – local, regional, central, internacional e global, o que tem sido negligenciado até o momento – e de

organizações – incluindo associações privadas de voluntariado e empresas (para essas últimas, a participação democrática tem sido muito menos discutida do que a dos governos);

- h. Mobilizar as energias em torno de várias iniciativas concretas (CUÉLLAR, 1997: 27-28).

São listadas dez ações, a saber: 1. Relatório anual sobre cultura e desenvolvimento, 2. Elaboração de novas estratégias de desenvolvimento sensíveis à cultura, 3. Mobilização internacional dos voluntários do patrimônio cultural, 4. Plano internacional para a igualdade entre os sexos, 5. Fortalecimento do acesso, da diversidade e da competição do sistema internacional de comunicações, 6. Direitos e auto-regulamentação das comunicações, 7. Proteção dos direitos culturais como direitos humanos, 8. Ética global na governabilidade mundial, 9. Organização das Nações Unidas centrada nos povos e 10. Cúpula Mundial de Cultura e Desenvolvimento (CUÉLLAR, 1997).

A maioria das ações é na área de estudos, pesquisas e fóruns, cujo reforço foi fundamental para que se desenvolvessem as pesquisas no campo da cultura e da política cultural. Neste sentido a UNESCO tem sido ativa ao encorajar o estabelecimento de organismos de observação de políticas culturais para coletar dados mensuráveis para intercâmbio de informações sobre melhores políticas e projetos. Esses estudos auxiliam na definição comum e clara de uma série de assuntos culturais que podem servir, por conseguinte, como base para elaboração de políticas nacionais.

A lista de ações não se configura como um protocolo de intenções, pelo contrário, ela traz propostas bastante concretas. Entretanto essas ações, por si sós, são pouco aplicáveis em termos de políticas culturais nacionais. Um primeiro indicador disso é que as ações são, primordialmente, destinadas à UNESCO e não aos Estados membros, tampouco à diversidade de públicos pretendida pela Comissão. Além disso, suas resoluções estão centradas no âmbito internacional. A difícil aplicabilidade das ações é também um reflexo da própria redação do Relatório, que tem caráter genérico em relação aos temas trazidos e que também está centrado na noção de desenvolvimento cultural, cuja importância na época é inegável, mas que ao longo dos anos foi vista como insuficiente na orientação de políticas culturais efetivas. Por fim, cabe indicar que a aproximação do desenvolvimento da cultura com as políticas culturais deveria trazer também a perspectiva econômica da cultura, entretanto, o Relatório pouca explora tal aspecto. Torna-se este aspecto, assim, matéria de discussão na instância reguladora das trocas comerciais, a então criada Organização Mundial do Comércio, que, por suas características originárias e estruturais, tende a conceber a cultura, como um produto como outro qualquer, ignorando o impacto desse comércio sobre a estrutura social.

Partindo para o segundo antecedente da Convenção, este debate acerca do comércio de bens e serviços culturais deu origem, durante a Rodada Uruguai do GATT (1986 a 1993), à tese da exceção cultural. Os principais objetivos desta Rodada eram a reestruturação do GATT com a criação do GATS e a ampliação de setores e serviços que estão no escopo da nova Organização Mundial do Comércio. O setor audiovisual ocupou lugar central nas negociações desta Rodada, sendo este um dos novos temas inseridos na agenda comercial internacional.

A tese da exceção cultural define o princípio de que os bens e serviços culturais têm natureza particular, pois veiculam conteúdos, valores e modos de vida, que são parte integrante da identidade cultural de um país e refletem a diversidade criativa dos indivíduos. Por esta razão, esses bens e serviços não podem ser classificados apenas por seus aspectos comerciais.

Economicamente falando, como são bens produzidos pelas indústrias culturais, especialmente o cinema e o audiovisual, podem depender de restrição às importações de produtos similares ou de subsídios concedidos pelos Estados para sobreviverem, pois, muitas vezes, estas indústrias quando submetidas à concorrência de multinacionais, que operam com vantagens de produção em larga escala e financiamento, ficam ameaçadas (SERFET, 2007: 1-2).

Na prática, a idéia da exceção cultural foi defendida com o objetivo de impedir a liberalização de produtos e serviços de certos setores culturais no GATT e no GATS, além de possibilitar a criação de políticas de apoio financeiro à produção e distribuição de produtos culturais nacionais.

Os EUA exerceram, à época da Rodada, forte pressão para que os países signatários do GATT assumissem compromissos de liberalização comercial dos setores de serviços culturais, sobretudo no setor de audiovisual (cinema, televisão, rádio e música). Não foram esses os primeiros casos de pressão dos Estados Unidos em tratados comerciais bilaterais ou de investimentos para livrar-se de medidas consideradas como barreiras à expansão de seu setor cultural, como já visto no primeiro capítulo. No caso da Rodada Uruguai diversos países, liderados pela França e pelo Canadá, negaram a proposta americana e apostaram na tese da exceção.

Dois fenômenos estão na raiz deste embate entre EUA, França e Canadá: a expansão da indústria de entretenimento audiovisual norte-americana e, em paralelo a isso, a formação das corporações multinacionais de produção de cultura de massa. A defesa contra o grande número de produtos culturais norte-americanos que adentrava maciçamente os mercados

européus, por exemplo, exigiria um programa de políticas públicas culturais que promovesse o crescimento da indústria cultural doméstica através de incentivos, subsídios, subvenções e reservas de mercado. Entretanto, essas políticas culturais domésticas não possuíam respaldo na legislação internacional, sendo os países obrigados a submetê-las às regras comerciais estabelecidas pelo GATT.

Como visto anteriormente, o texto do GATT, de 1947, continha dois dispositivos sobre a proteção de específicos setores de natureza cultural, o cinema e o patrimônio cultural. O artigo 4º, que permite a imposição de cotas de tela para filmes domésticos e o artigo 20 alínea (f), que isenta das regras os tesouros de valor artístico, histórico ou arqueológico. Ambos foram considerados insuficientes para aplicação nos diversos setores do campo cultural e vagos em sua definição.

Com a expansão da indústria audiovisual, sobretudo com a televisão, os Estados Unidos tentaram incluir este setor no âmbito de aplicação do artigo 4º do GATT. A proposta estadunidense suscitou reações de países, não somente europeus, preocupados por seus setores televisivos nacionais que, na maioria deles, eram subvencionados pelo governo.

Las aguas continuarían en estos sectores muy revueltas durante la década de los 70. Los Estados Unidos llevaron el asunto a la Ronda de Tokio (1973-1979), denunciando las ayudas públicas de muchos otros Estados tanto a la industria del cine como a la de la televisión. Los debates fueron agrios, ya que el sector se había ido desarrollando considerablemente, aunque no se llegó a ningún resultado. No conviene perder de vista que en esta década de los 70, el concepto de “nuevo orden económico internacional” también defendía las “identidades culturales” de los pueblos y de los Estados, expresión que conllevaba un respecto y protección de las culturas al margen de la liberación que ya se estaba propugnando sobre todo por los Estados Unidos en el sector cultural. Ni que decir tiene que algo similar estaba detrás de la expresión del “nuevo orden de la información”, que propugnó la UNESCO en 1981. Es evidente que todo esto estaba también relacionado con el concepto de “desarrollo”, que implica obviamente el ámbito cultural. Había que esperar, pues, a la Ronda Uruguay (1986-1995) para que se debatiera más profundamente estas cuestiones (GARCÍA, 2007: 22).

O conceito de exceção cultural decorreu, conforme indicam diversos autores, da política cultural francesa implantada desde a década de 1950, que instaurou um sistema de proteção da cultura e do mercado cultural local, com taxas e cotas de exibição sobre a dominante indústria cultural norte-americana. Hoje a questão da exceção não se resume apenas ao protecionismo dos mercados, como poderia ser interpretado à época da Rodada. O avanço desta pauta aponta para uma complexa teia que envolve a promoção das culturas locais por meio da manutenção de suas tradições, pela democratização e não-concentração dos meios de comunicação, estímulo às diversas línguas e às formas de expressão

artísticas e culturais, à regulamentação da circulação de bens e serviços culturais, entre inúmeras outras dimensões.

A visão defendida pelos EUA é a de que bens e serviços culturais constituem “produtos de entretenimento” e, como quaisquer produtos, devem ser submetidos às regras da OMC, as quais preconizam a progressiva liberalização dos mercados nacionais à entrada de produção estrangeira sem qualquer discriminação de nacionalidade. A visão defendida pela França e pelos países europeus em geral é a de que bens e serviços culturais não podem ser considerados meros produtos comerciais porque são portadores de valores, idéias e sentidos, e formam a expressão da identidade de povos e comunidades.

Também cabe notar que as exceções referentes às subvenções, embora sejam significativas no que tange à capacidade dos Estados de implementar políticas culturais, à diferença de outras medidas regulatórias, implicam desembolso ou gasto público. Investimento em cultura é um dispêndio que quase sempre encontra dificuldades e gargalos orçamentários, principalmente nos países em desenvolvimento. Assim, conceder que o Estado possa manter subvenções e subsídios a sua cultura não chega a afetar dramaticamente o fluxo de importação ou os interesses norte-americanos. Os EUA não se opõem a medidas de promoção internas de seus parceiros desde que não afetem os interesses de suas indústrias culturais. Dessa forma, nos acordos bilaterais, o que se vê tipicamente é a negociação de “concessões” para que se mantenham políticas culturais nacionais de subvenção, que implicam em gasto, em contrapartida à ausência de restrições no que toca ao comércio eletrônico, setor que os EUA dominam, e que vai crescer inexoravelmente nos próximos anos (ALVAREZ, 2008: 130-131).

A tese da exceção cultural foi uma tentativa de excluir o audiovisual das negociações do GATT e do GATS, estendendo-se para as regras liberais de comércio internacional, assim como já aconteceu com a saúde pública e o meio ambiente. Para gozar desse estatuto, a exceção deveria ser mencionada pelo artigo 14 do GATT, que protege contra a aplicação de três regras fundamentais do Acordo: cláusula da Nação Mais Favorecida, do Tratamento Nacional e de Acesso ao Mercado, explicados adiante, e da lista de exceções do GATS.

O Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS) estabelece regras e disciplinas para medidas que afetam a liberalização do comércio de serviços (qualquer que seja o serviço, da tecnologia simples a mais avançada). Ao contrário do GATT, que impõe os Estados a seguirem suas regras sobre a importação e exportação de produtos, com o GATS os Estados que decidem em que setores assumirão compromissos. Cada país inscreve em uma lista os setores que deseja liberalizar e aqueles que desejariam que fossem liberalizados pelos demais países. Liberalizar significa oferecer condições de acesso a mercados e tratamento nacional, sujeitos aos termos e condições previstos na normativa.

Todos os “modos de fornecimento” são abarcados pelos parâmetros do GATS. O modo 1 é o comércio de serviço entre países; o modo 2 é a consumação de serviços no estrangeiro; o modo 3 é a presença comercial, ou investimento estrangeiro direto em um negócio de serviços; e o modo 4 é o movimento espontâneo de pessoas que prestem serviços (NEIL, 2005: 160).

Ao apresentarem tais listas, os países concordam que não irão manter ou introduzir medidas governamentais que violem as provisões do GATS para os setores que estão compromissados. Em caso de desistência o governo deve ser compensar financeiramente todos os serviços de fornecedores estrangeiros.

Um elemento-chave do GATS é a provisão em Tratamento Nacional (TN), sob a qual um país deve tratar todos os fornecedores estrangeiros de serviços igualmente como trata os domésticos, naqueles setores que decidir listar. Sob a obrigação de Acesso a Mercados, os países não podem impor barreiras ao acesso aos mercados que sejam mais restritivas do que as especificadas nas limitações dos seus compromissos, ou seja, para determinado serviço, um país concede as mesmas vantagens a todos os fornecedores. No caso específico dos serviços culturais, se um Estado se compromete com o GATS está automaticamente vedado de introduzir medidas que favoreçam seus próprios artistas ou indústrias culturais e, sob regras do TN, são obrigados a tratar igualmente fornecedores de serviços domésticos e estrangeiros.

El articulado del GATS no contiene ninguna previsión específica en relación a los servicios culturales, más allá de las listas de compromisos específicos que hayan incluido los sectores que los integran y las exenciones al trato de nación más favorecida. Se les aplica, pues, el régimen general previsto en el acuerdo para el resto de servicios. Estas disciplinas horizontales que afectan a la regulación de todos los servicios dentro del ámbito del GATS pueden desplegar importantes efectos en el sector de los servicios culturales. Todas están aún siendo negociadas y, en la mayoría de los casos, los avances han sido mínimos. Nos referimos básicamente a la reglamentación nacional (art. VI GATS), el derecho de la competencia (art. IX GATS), las medidas de salvaguardia urgentes (art. X GATS) y los subsidios (art. XV GATS). (BUSTOS, 2007: 110)

Diferente do Tratamento Nacional, certos comprometimentos horizontais do GATS são aplicáveis a todos os serviços, incluindo os culturais, independente de o Estado ter se comprometido neste setor ou não. Nesses termos, duas provisões horizontais são significativas: a regra da Nação Mais Favorecida (NMF), a qual requer que cada país forneça condições equivalentes a todos os outros Estados-membros, e a Transparência, a qual requer que governos tornem públicas todas as medidas que possam afetar o comércio de serviços, incluindo leis, regulamentos, políticas e medidas equivalentes.

O princípio da NMF, uma obrigação de não-discriminação do Acordo, tem forte impacto no setor cultural. Em virtude deste princípio, o tratamento mais favorável, uma concessão

comercial, por exemplo, que um país possa oferecer a outro deve se estender automática e incondicionalmente aos demais Estados-membros. No campo da cultura, entretanto, as relações culturais internacionais tradicionalmente se desenvolveram principalmente em nível bilateral, privilegiando o trato com determinados países por vínculos históricos, pela proximidade da língua ou por outras razões das mais diversas. Essa bilateralidade vai de encontro ao regulamentado pelo GATS.

A natureza horizontal do comprometimento da NMF afetou os tratados de co-produção de filme e televisão. Muitos países delinearam tais tratados para encorajarem parcerias entre produtores. No entanto, ao determinarem que produtores de países parceiros são tratados mais favoravelmente do que os produtores de outros países, violam o tratado da NMF e, por isso, foram requeridos a serem listados como exceções assim que o GATS passou a vigorar. Desde que esses tratados já foram regulados não em conformidade com provisão da NMF do GATS, seria difícil modificá-los ou alterá-los de uma maneira que os tornem uma “restrição comercial”. Assim, governos podem ser incapazes de expandir o alcance de tratados de co-produção que incluam produções de mídia digital ou de concluir tratados com novos parceiros. Ainda mais, exceções listadas expiram de dez anos segundo o Acordo, embora não seja claro se países membros manterão esse requerimento (NEIL, 2005: 163-164).

Neste contexto, Neil continua, a “restrição” pode ser traduzida apropriadamente à política cultural desenhada para apoio de artistas domésticos e produtores culturais. A NMF também se aplica aos subsídios, ou seja, as facilidades ou apoios financeiros concedidos por um Estado aos provedores de serviços de um país também devem ser acessíveis às demais nações. Por exemplo, se um país concede subsídios à indústria cinematográfica brasileira, eles também são acessíveis para a indústria cinematográfica norte-americana.

En las propuestas presentadas en la actual ronda de negociaciones del GATS por Estados Unidos, Brasil y Suiza se hace referencia al tema de los subsidios en el sector audiovisual. Estos tres países incluyen en sus propuestas la necesidad de debatir sobre los subsidios aplicables al sector audiovisual y consideran que la definición de la reglamentación en este punto ayudaría a conseguir un mayor grado de compromisos en este sector (BUSTOS, 2007: 111).

As disciplinas relativas a subsídios, salvaguarda e *antidumping* poderiam constituir importantes instrumentos para assegurar a implementação de políticas culturais internas compatíveis com as regras de comércio. Com a adoção de regras comuns de defesa da concorrência, aplicáveis a todos os membros, os produtos audiovisuais, sobretudo de países em desenvolvimento, teriam a chance de ingressar nos mercados globais.

De imediato, o GATS constrangeu a habilidade de governos soberanos de implementarem políticas e programas culturais. Propostas de uma nova rodada de discussões de liberalização e a compreensiva agenda de negociação adotada pela OMC podem ocasionar maiores restrições nas medidas governamentais que apóiam expressões culturais domésticas e assegurem diversidade cultural (NEIL, 2005: 159).

Ao final da Rodada Uruguai foi criada a OMC, que entrou em vigor em janeiro de 1995, constituindo-se como o estandarte da globalização, tanto em âmbito econômico como cultural. A liberalização dos serviços audiovisuais, as novas fontes de informação como a Internet, o desenvolvimento do turismo, entre outros aspectos, são reflexos deste novo cenário. Mesmo admitindo que o mundo de hoje tenda a respeitar e tolerar outras culturas, ainda assim se mostra reticente a relacionar os elementos culturais com o comércio internacional.

No final de 1993, as negociações entre a União Européia e os Estados Unidos no âmbito do GATT projetam a questão da regulamentação dos fluxos audiovisuais no núcleo do contencioso da mundialização do comércio. A cláusula de exceção cultural proposta pela União Européia implica dispensar a esse setor um tratamento especial no que se refere às regras do livre comércio. Na falta disso, os diferentes dispositivos estabelecidos para construir e preservar um espaço audiovisual próprio estariam condenados a desaparecer (MATTELART, 2005: 121).

A União Européia representa o mercado cinematográfico rentável mais importante para os Estados Unidos. Como informa Mattelart, quatro bilhões de dólares de receitas das companhias americanas vêm do mercado europeu do audiovisual (cinema, televisão, vídeo), contra apenas 250 milhões de receitas recebidas por companhias européias pela distribuição nos Estados Unidos. “Em média, três quartos das receitas das salas de exibição vão para as *majors*, graças a uma quantidade limitada de filmes que concentram as despesas em produção e distribuição, ocupam um máximo de telas e garantem uma rápida taxa de retorno sobre o investimento” (MATTELART, 2005: 122).

Para ampliar a produção nacional, todos os Estados europeus concedem auxílios públicos à indústria cinematográfica e audiovisual em nome da diversidade cultural. A França é o país no qual as subvenções nacionais são as mais relevantes.

Segundo o relatório do Observatório Europeu do Audiovisual, elas [as subvenções nacionais] representaram em 2002 quase 40% do total de auxílios disponíveis na Europa. Núcleo dessa política, o Centro Nacional da Cinematografia (CNC) administra a conta do apoio financeiro do Estado à indústria cinematográfica e à indústria de programas audiovisuais, bem como as doações concedidas pelo Ministério da Cultura e da Comunicação. O orçamento da conta de apoio provém, essencialmente, da taxa sobre o montante global das emissoras de televisão e do imposto sobre o preço dos ingressos de cinema. O saldo é assegurado pelos recebimentos realizados pela venda de programas e pelos reembolsos. (MATTELART, 2005: 123).

Por essas razões, para a França, era fundamental a tese da exceção cultural. Entretanto, outros países percebendo a não aceitabilidade da tese, levaram uma segunda proposta de

tratamento especial para os serviços audiovisuais, sem chegar ao extremo da exceção, a idéia da especificidade cultural.

A Comissão Europeia apresentou a proposta que pretendia modificar o artigo 19 para que não fosse aplicada a liberalização progressiva neste setor e introduzido o conceito de especificidade cultural no artigo 15 sobre subsídios. Aprofunda-se na especificidade quando se sai do artigo 14 e se começa a discutir uma proteção pormenorizada, em todo o tratado, tendo de concordar com ofertas progressivas de liberalização, com esses artigos sempre mais suscetíveis de ser contestados e submetidos a revisões periódicas.

En las negociaciones sobre servicios audiovisuales en la Ronda Uruguay se dieron principalmente tres posiciones. Por un lado, encontramos a Estados Unidos, que defendía la aplicación del régimen general a los servicios audiovisuales (y culturales, en general) al entender que éstos eran un servicio más. Consideraban que se ocultaban medidas de proteccionismo comercial bajo la bandera de la defensa de la identidad cultural. Del otro lado, encontramos los partidarios de dar a los servicios culturales un trato especial. Sin embargo, el “trato especial” que preveían los partidarios de esta opción era diferente. Una opción venía respaldada por Canadá y Egipto (y en el seno de la Comunidad Europea, Francia y Bélgica). Es la conocida como la “excepción cultural. Consistía en sacar la cultura de la mesa de negociaciones. Canadá mantenía la necesidad de una excepción que abarcara todas las industrias culturales, presentes y futuras, para garantizar así a los gobiernos un margen de maniobra para afrontar los cambios tecnológicos y la rápida innovación del sector. Confiaba en la posibilidad de elaborar dicha excepción de manera tal que no diera lugar a prácticas abusivas de la misma y para ello se remitía a la experiencia de su Acuerdo bilateral con Estados Unidos, el cual prevé una excepción para las industrias culturales. Egipto, de manera mucho más concisa, también se mostraba partidario de una previsión de este tipo. Los que pretendía un tratamiento especial para los servicios audiovisuales pero sin llegar a una excepción cultural proponían una segunda opción: la especificidad cultural. La Comisión Europea, con Leon Brittan a la cabeza, presentó esta propuesta, que pretendía modificar el art. XIX para que no se aplicara la liberalización progresiva en este sector, e introducir el concepto de especificidad cultural en el art. XV sobre subsidios y en el anexo de exenciones al art. II (BUSTOS, 2007: 91-93).

Tanto a teoria da exceção cultural como da especificidade cultural se fundamentam na idéia de que os bens e serviços culturais, ao estar fortemente vinculados com a cultura e a identidade dos Estados, devem receber um tratamento específico em sua comercialização.

Entre la excepción y la especificidad existe un matiz importante a nivel de vocabulario. La primera corresponde a una opción radical: intenta excluir el sector audiovisual de las negociaciones del GATT y de las normas liberales del comercio internacional, al igual que la salud pública, el medio ambiente o la seguridad interna de un Estado. Para gozar de este estatuto, se debe señalar la excepción en el artículo XIV del GATT, el cual ampara contra la aplicación de las tres normas fundamentales del Acuerdo: cláusula de la nación más favorecida (...), trato nacional (...) y acceso al mercado (...). La segunda opción posibilita la apertura de un campo de negociación (...). Se entra en el terreno de la especificidad cuando se sale del artículo XIV y se empieza a discutir los detalles de una protección diseminados en diversos artículos y cuando uno se obliga a hacer ofertas progresivas de

liberalización, ya que siempre cabe la posibilidad de impugnar los artículos y, por lo tanto, de someterlos a revisiones periódicas (MATTELART, 1995: 11).

Nenhuma das duas propostas prosperou e finalmente os serviços audiovisuais, assim como o resto dos serviços culturais passaram a formar parte do GATS, da mesma maneira que os demais serviços. Abaixo um quadro ilustra quantos países ofereceram listas de compromissos em segmentos considerados do campo da cultura (NEIL, 2005: 163).

<b>Países que adotaram os compromissos do GATS total ou parcialmente</b>	
<b>Setor</b>	<b>Países</b>
Impressão e publicação	38
Produção e distribuição de filmes	23
Exibição de filmes	24
Serviços de rádio e televisão	10
Gravação de som	11
Serviços de entretenimento	49
Serviços de agências de notícias	34
Bibliotecas, arquivos, museus	18

Mesmo não obtendo o êxito desejado, o texto da Rodada Uruguai abriu precedente para que outros acordos comerciais permitissem que os países isentassem bens culturais de acordos comerciais e adotassem políticas para proteger essas indústrias internamente. Foram inscritas algumas exceções ao comércio de bens culturais no Acordo Norte-Americana de Livre Comércio (NAFTA), em 1994, por exemplo. Além disso, nos debates acerca do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), na OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em 1998, a exceção cultural foi uma das questões discutidas que impulsionaram o colapso das negociações.

Desde que a União Européia introduziu o princípio da exceção cultural, o problema da diversidade cultural e a batalha pela exclusão da cultura dos acordos de comércio internacional tiveram que ser reconhecidos também como uma questão política e não meramente “cultural”. Desde o início da década de 1990, muitos países estiveram na linha de frente de diferentes iniciativas, particularmente o Canadá e a França, enquanto a mais forte mobilização da sociedade civil e de governos interessados ocorreu em 1998 – durante o período da feroz batalha para prevenir a adoção do Acordo Multilateral de Investimentos (OBULJEN, 2005: 127).

Em 1995, 29 países membros da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) reuniram-se em Paris para discutir um acordo que instaurasse regras de liberalização e proteção dos investimentos diretos estrangeiros, a fim de oferecer ao investidor um quadro de visibilidade de condições e segurança para os investimentos realizados, conhecido como Acordo Multilateral de Investimentos. Aplicado ao audiovisual, ou aos setores culturais, tal acordo permitiria a aplicação dos princípios de TN e do tratamento de NMF. Além disso, toda a política interna, das cotas de conteúdo local às leis

que prevêem limite à participação estrangeira nas indústrias culturais, se tornaria passíveis de questionamento. Uma das características do projeto do AMI que mais gerou inquietações era a possibilidade de instituir procedimentos de litígio por parte de empresas privadas contra Estados, quando aquelas se sentissem lesadas por medidas discriminatórias contra investimentos não nacionais. À diferença da OMC, onde os processos podem ser apresentados somente por Estados nacionais, no AMI qualquer ato econômico, incluindo empresas, teria esta capacidade. Com a aprovação do AMI uma *major* americana do audiovisual poderia ser implantada com facilidade em qualquer território de país signatário do acordo, e teria, por direito, acesso a todos os mecanismos de sustento e promoção da cultura local, por exemplo.

A data prevista para a assinatura do AMI era 27 de abril de 1998, mas, à medida que se aproximava, tornava-se claro um provável adiamento devido aos crescentes protestos populares e às disputas internas ao clube. (...) Essas disputas internas compreendem tentativas da União Européia e dos EUA de conceder certos direitos a estados membros, esforços da União Européia para conquistar algo parecido com o vasto mercado interno de que desfrutam as empresas sediadas nos Estados Unidos, as ressalvas da França e do Canadá para manter certo controle sobre suas indústrias culturais (ameaça que é muito maior para os países menores) e as objeções européias às formas mais extremas e arrogantes de intromissão norte-americana nos mercados, como a Lei Helms-Burton [embargo a Cuba] (CHOMSKY, 2006: 166-167).

A culminância dos protestos contra a assinatura do Acordo Multilateral para Investimentos acusado de reduzir, em nome do livre-comércio, a capacidade dos Estados de intervir em assuntos sociais e ambientais ocorreu em 1998, em Genebra, com manifestações organizadas por um grupo de organizações de diferentes proveniências, entre organizações não-governamentais, sindicatos, ambientalistas e Igrejas de várias denominações.

Voltando ao âmbito da UNESCO, também no ano de 1998 a instituição elegeu a diversidade cultural como tema de sua conferência, em Estocolmo. A Conferência Intergovernamental em Políticas Culturais para o Desenvolvimento marcou o encerramento da Década da Cultura e Desenvolvimento na UNESCO. O plano de ação adotado em Estocolmo teve foco nos cinco objetivos seguintes: fazer da política cultural um dos componentes da estratégia de desenvolvimento, promover a criatividade e participação na vida cultural, reforçar medidas para preservar a herança cultural e promover indústrias culturais, propiciar diversidade lingüística e cultural na informação da sociedade e tornar fontes humanas e financeiras mais disponíveis para o desenvolvimento cultural. Deste encontro surgiram importantes iniciativas, como a Rede Internacional para Políticas Culturais, grupo de ministros de cultura de inúmeros países reunidos periodicamente para discutir as questões internacionais que envolvem as políticas de cultura, e a Rede Internacional pela Diversidade

Cultural, união de esforços da sociedade civil pelo progresso e promoção da diversidade cultural no mundo.

Apenas poucos meses depois da conferência de Estocolmo, a ministra canadense Sheila Copps organizou, em Ottawa, um encontro informal de ministros da Cultura que, em 1999, estabeleceram a Rede Internacional para Política Cultural (*International Network for Cultural Policy - INCP*). Em 2000, seguindo as iniciativas dos ministros da Cultura, representantes de ONG's, artistas, operadores culturais, organizações profissionais e acadêmicos estabeleceram a Rede Internacional pela Diversidade Cultural (*International Network for Cultural Diversity - INCD*), dedicada a contabilizar os efeitos da homogeneização da globalização na cultura. Ambas as redes têm publicado declarações e documentos finais de seus encontros anuais e cada uma, em suas perspectivas próprias, tem trabalhado em instrumentos para diversidade cultural. A cooperação entre a INCP e a INCD é um exemplo de uma promissora parceria entre setores governamentais e não-governamentais que deveria continuar a ser encorajada e fortalecida no futuro (OBULJEN, 2005: 124-125).

A Rede Internacional de Política Cultural (RIPC), cujo escritório principal está no Quebec, reúne ministros de cerca de sessenta países e pretende ser um lugar de debate informal sobre os meios para reforçar a diversidade. Esta Rede conta com o apoio da RIDC, que também reúne aproximadamente a mesma quantidade de países, tendo mais de 500 organizações afiliadas. É interessante observar que ambas as Redes, e também as Coalizões pela Diversidade Cultural foram financiadas, sobretudo, pela França e pelo Canadá.

A Coalizão pela Diversidade Cultural é também uma rede de ONGs, que reúne autores, artistas e intérpretes, compositores, cineastas, técnicos, produtores independentes, distribuidores de mais de vinte países. As coalizões internacionais assumiram a reivindicação da exceção cultural na tentativa de convencer as autoridades públicas em nível nacional e regional a resistir à pressão de tratados comerciais que tragam embutida uma cláusula de liberalização que afete a capacidade dos Estados de instituir políticas culturais. Segundo Jean Luc Pilon, diretor de relações internacionais da coalizão canadense, esta foi criada com os seguintes objetivos:

Primeiro, na defesa de que o Canadá mantivesse a posição de excluir cultura de todos os acordos comerciais que assinasse, e outro de trabalhar para criação de um instrumento sobre a diversidade cultural. A Coalizão do Canadá agrupa cerca de 34 organizações profissionais da cultura, de todos os setores, audiovisual, música, artes visuais, teatro, tanto de produtor como da área de criação, dos artistas. A gente trabalha para manter o direito às políticas culturais. Daí, o debate interno sobre o que deveria ser uma política cultural para música ou para o audiovisual, isso a coalizão não intervém nisso, deixa cada organização trabalhar e lutar pra isso (Jean Luc Pilon – Diretor de Relações Internacionais da Coalizão Canadense para a Diversidade Cultural)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida à autora em 19 de março de 2009. (Salvador)

Em novembro de 2001, na 31ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, representantes dos 185 governos dos países participantes aprovaram por unanimidade a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. O documento alinhava os princípios sobre a diversidade cultural, sintetizados a partir de textos e relatórios de reuniões como as duas Mesas Redondas de Ministros de Cultura patrocinadas pela Organização: a primeira mesa sobre o tema Diversidade Cultural em um Mundo Globalizado, realizada em novembro de 1999 e a segunda mesa com o tema Diversidade Cultural: desafios de mercado, promovida em dezembro de 2000. Os princípios que serviram de base doutrinária para este instrumento são sinteticamente os seguintes:

1. A diversidade cultural é patrimônio comum da humanidade, tão necessário ao gênero humano como a biodiversidade para a natureza;
2. A interação das pluralidades culturais é essencial à criatividade;
3. A diversidade cultural é fator de desenvolvimento;
4. Os direitos culturais são parte integrante dos direitos do homem;
5. Os bens e serviços culturais são vetores de identidade, valores e significados e não devem ser tratados como bens de consumo comuns;
6. Cabe a cada Estado, dentro de um quadro de respeito às obrigações internacionais de que é parte, definir sua política cultural e implementá-la através dos meios que julgar mais adequados, seja por meio de apoio financeiro, seja por meio de medidas regulatórias (ALVAREZ, 2008: 148).

A Declaração contém 12 artigos e um Plano de Ação, no qual são listados 20 objetivos. No preâmbulo do texto tem-se a referência aos principais documentos do sistema das Nações Unidas relativos à cultura, ou mais especificamente, à diversidade cultural, são eles: a Constituição da UNESCO, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os Pactos Internacionais de 1966, as Convenções e Recomendações da UNESCO entre 1950 (Acordo de Florença) e 1989 (Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular), bem como aos relatórios conclusivos da Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (MONDIACULT, 1982), da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (Nossa Diversidade Criadora, 1996) e, finalmente, da Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (Estocolmo, 1998).

Os três primeiros artigos estão reunidos sob o título “Identidade, Diversidade e Pluralismo” e funcionam como uma tentativa de definição da diversidade, apesar disso não estar explícito no texto. O artigo 1º define a diversidade cultural como "patrimônio comum da humanidade", que "deve ser reconhecido e afirmado para o benefício das gerações presentes e futuras" (UNESCO, 2001: art. 1).

A Declaração também sublinha o importante papel que o reconhecimento da diversidade cultural deve ter na formulação das políticas governamentais de inclusão social, de

participação da sociedade civil e políticas de desenvolvimento. O artigo 2º, por exemplo, conclama os Estados a criarem políticas públicas que reconheçam "as identidades culturais plurais, variadas e dinâmicas" dos povos e grupos que compõem suas respectivas sociedades e o artigo 3º destaca a importância do papel da "diversidade cultural como fator de desenvolvimento". Ainda segundo este artigo, "a diversidade cultural amplia a gama de opções abertas a todos. Ela é uma das raízes do desenvolvimento, entendido não só em termos de crescimento econômico, mas também como meio de se alcançar uma existência mais satisfatória — intelectual, emocional, moral e espiritualmente" (UNESCO, 2001: art. 3).

Do artigo 4º ao 6º é realçada a relação entre diversidade cultural e direitos humanos, especialmente em termos de "direitos de pessoas pertencentes a minorias e dos povos indígenas". Nestes artigos é destaca-se ainda o papel "dos direitos culturais como ambiente promotor da diversidade cultural" e da "liberdade de expressão, pluralismo dos meios de comunicação (...) e a possibilidade, para todas as culturas, de estar presentes nos meios de expressão e de difusão" como garantias da diversidade cultural.

No conjunto de artigos que vai do 7º ao 9º, são destacadas as relações entre "diversidade cultural e criatividade", incluindo aí os modos com que "a criação se vale das raízes da tradição cultural, mas floresce em contato com outras culturas". O artigo 8º define os bens e serviços culturais como "mercadorias distintas das demais" já que são fonte de "identidade, valores e significado". Já o artigo 9º revela o papel que as "políticas culturais" nacionais podem ter na promoção da criatividade cultural e no apoio a indústrias culturais nos níveis local, nacional e global, indicando que "cada Estado deve, respeitando suas obrigações internacionais, definir sua política cultural e aplicá-la, utilizando-se dos meios de ação que julgue mais adequados, seja na forma de apoios concretos ou de marcos reguladores apropriados" (UNESCO, 2001: art. 9).

Os artigos 10, 11 e 12 sublinham as relações entre o reconhecimento da "diversidade cultural e a solidariedade internacional", especialmente no contexto da globalização da economia mundial. No artigo 10 é indicada a necessidade de estabelecer "indústrias culturais viáveis e competitivas nos planos nacional e internacional", enquanto o artigo 11 reitera a necessidade de "fortalecer a função primordial das políticas públicas, em parceria com o setor privado e a sociedade civil". O artigo 12, especificamente, indica quais são as funções que a UNESCO devem exercer na busca pelos princípios e objetivos delineados na Declaração. Essas funções incluem a responsabilidade de

- a. Promover a incorporação dos princípios enunciados na presente Declaração nas estratégias de desenvolvimento elaboradas no seio das diversas entidades intergovernamentais;
- b. Servir de instância de referência e de articulação entre os Estados, os organismos internacionais governamentais e não-governamentais, a sociedade civil e o setor privado para a elaboração conjunta de conceitos, objetivos e políticas em favor da diversidade cultural;
- c. Dar seguimento a suas atividades normativas, de sensibilização e de desenvolvimento de capacidades nos âmbitos relacionados com a presente Declaração dentro de suas esferas de competência;
- d. Facilitar a aplicação do Plano de Ação (UNESCO, 2001: art. 12).

O Plano de Ação foi elaborado no sentido de dar assistência aos Estados membros na implementação efetiva dos princípios da diversidade cultural e das políticas de pluralismo destacadas na Declaração. Cabe ressaltar que o primeiro objetivo deste Plano encontra-se já uma referência à necessidade de prosseguir com o debate internacional com vistas a formular a Convenção sobre a diversidade cultural. Nas palavras do documento: “Os Estados Membros se comprometem a (...) aprofundar, em particular, a reflexão sobre a conveniência de elaborar um instrumento jurídico internacional sobre a diversidade cultural” (UNESCO, 2001: Linhas gerais de um plano de ação para a aplicação da declaração universal da UNESCO sobre a diversidade cultural).

A Declaração de 2001, que já continha esses princípios, não tem força jurídica, mas consistiu em importante sistematização de idéias que ajudaram na construção de precedentes conceituais para a redação da Convenção.

O impasse instaurado na Rodada Uruguai só poderia ser superado pela sistematização das idéias do tema da Diversidade Cultural em um instrumento de caráter normativo, que serviria fundamentalmente de referência para os países, quando se vissem confrontados com as negociações de abertura comercial de setores culturais. Seria o passo necessário para consolidar as idéias que os europeus vinham defendendo desde a época da instauração das cotas, sem transparecer uma idéia de protecionismo que por vezes conotava da tese da exceção cultural. Nesse contexto, a União Européia foi elemento importante nos avanços obtidos em prol da Convenção. O conselho da Europa havia sido pioneiro ao adotar sua própria Declaração sobre Diversidade Cultural em 07 de dezembro de 2000.

Assim, finalmente em fevereiro de 2003, os ministros de cultura de 16 países membros da Rede Internacional de Políticas Culturais compareceram à UNESCO para manifestar ao Diretor Geral, Koishiro Matsuura, seu desejo de que a Organização considerasse a elaboração de uma Convenção sobre a diversidade cultural nos termos acima

mencionados. Os ministros queriam um instrumento normativo, que criasse direitos e obrigações para os Estados, e legitimasse o direito de preservar ou criar políticas culturais nacionais para sustentar a produção e a circulação de conteúdos culturais. Em abril de 2003 o Conselho Executivo da UNESCO redigiu um estudo preliminar sobre os aspectos técnicos e jurídicos relativos à oportunidade do instrumento pretendido. O conselho executivo julgou pertinente a matéria com base na definição dos fins essenciais da UNESCO, que são: facilitar a livre circulação de idéias, pela palavra e pela imagem, e preservar a independência, a integridade e a fecundidade da diversidade cultural. Em 14 de outubro de 2003, a 32ª Conferência Geral da UNESCO votou por unanimidade o início dos trabalhos de elaboração do novo instrumento sobre a diversidade cultural, que seria apresentado à 33ª Conferência Geral, em outubro de 2005.

#### **Criação e aprovação da Convenção: as reuniões na UNESCO**

Como visto no capítulo anterior, a opção em formular uma convenção sobre a diversidade cultural decorreu, além da importância deste tema, da insuficiência reguladora dos instrumentos anteriormente adotados, em especial da Declaração Universal para a Diversidade Cultural. A convenção, por ser um instrumento jurídico na forma de tratado internacional, de caráter vinculante<sup>22</sup>, implica em um compromisso mais consistente por parte dos governos.

O que é uma convenção? É um instrumento jurídico internacional que cria compromissos, cria vínculos. Não é uma carta de intenções, não é uma declaração, não é uma recomendação, por exemplo, que são instrumentos de que os organismos internacionais também se utilizam para disseminar idéias, mas que não criam compromissos legais, jurídicos como cria uma convenção. Ou seja, optou-se por tratar o tema da diversidade por meio do instrumento mais forte possível no ambiente de um organismo internacional (MACHADO, 2008: 27-28).

Uma convenção, conforme seu uso para o direito internacional, é um conjunto de normas e acordos que rege os princípios a serem seguidos pelos países signatários. Para entrar em vigor uma convenção da UNESCO precisa ser ratificada pelos Estados membros das Nações Unidas. Depois de ratificada a convenção transforma-se em uma lei internacional, concebendo, assim, direitos e obrigações.

Para se tornarem partes de qualquer convenção, os Estados devem depositar um instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão junto ao Diretor-Geral da UNESCO. Uma convenção geralmente entra em vigor três meses após o depósito do seu trigésimo instrumento de ratificação.

Os Estados que não são membros da UNESCO, mas o são das Nações Unidas ou de qualquer uma de suas agências especializadas, em geral também podem participar de uma convenção, se convidados pela Conferência Geral da UNESCO. No caso específico da Convenção sobre a diversidade, organizações regionais de integração econômica também puderam aderir ao instrumento.

Hasta esta Convención, la diversidad cultural no había sido objeto de un tratamiento jurídico tan directo. Es cierto que los textos constitucionales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial inauguraron una etapa de progresiva apertura al respeto de

---

<sup>22</sup> Os instrumentos internacionais são vinculantes ou declaratórios. Declaratório não gera obrigação, enquanto o vinculante gera.

sus diferentes manifestaciones culturales internas como finalidad constitucional, en la forma de pluralismo cultural y lingüístico y de reconocimiento de derechos culturales de las minorías de los inmigrantes; etapa que ha adquirido su expresión más alta en las Constituciones mundiales de las tres últimas décadas (esto es claramente visible en las Constituciones más recientes de los países iberoamericanos). Pero resulta llamativo que el propio concepto de diversidad no se encuentre apenas presente en el lenguaje de dichos textos constitucionales, salvo muy contadas excepciones. Es cierto asimismo que, por encima de los Estados, el orden internacional tradicional ha descansado de forma latente en un imaginario mundial de diversidad, la de los Estados nacionales, que descansa en el principio de soberanía estatal en su aplicación a la cultura; este orden de cosas permitía interpretar que con el respeto de las “culturas nacionales” surgidas de la construcción del Estado Nación ya era suficiente para la defensa de una diversidad cultural nada proclive a contemplar las culturas internas de los Estados ni las culturas transnacionales (UNESCO e AEI, 2007: 3).

Com, aproximadamente, dez anos separando a publicação do Relatório Nossa Diversidade Criadora da aprovação da Convenção sobre a diversidade cultural, após a entrada em vigor da Declaração sobre Diversidade Cultural, em 2001, a elaboração e aprovação da Convenção caminhou a passos bastante ligeiros. Sua importância política e estratégica, além de ter sido mencionada na Declaração, apareceu também, explicitamente, nos documentos finais da reunião da Rede Internacional de Políticas Culturais – RIPC de 2000.

O processo de negociação foi igualmente rápido. Foi lançado pela 32ª Conferência Geral, em outubro de 2003, cuja Resolução final solicitava ao Diretor-Geral da UNESCO que apresentasse na Conferência seguinte, de outubro de 2005, o anteprojeto para uma Convenção Internacional sobre a Proteção da Diversidade dos Conteúdos Culturais e das Expressões Artísticas. Na 33ª Conferência Geral, não apenas foi apresentado um texto definitivo da Convenção, acordado nas reuniões intergovernamentais pelos países, como este texto foi também adotado pela maioria dos Estados Partes na mesma ocasião. O caminho percorrido até este momento deve ser lembrado.

Em fevereiro de 2003, os ministros de cultura de 16 países membros da Rede Internacional de Políticas Culturais compareceram à UNESCO para manifestar ao Diretor Geral, Koishiro Matsuura, seu desejo de que a Organização considerasse a elaboração de uma convenção sobre a diversidade cultural (...). Os ministros queriam um instrumento normativo, que criasse direitos e obrigações para os Estados, e legitimasse o direito de preservar ou criar políticas culturais nacionais para sustentar a produção e a circulação de conteúdos culturais. Em abril de 2003 o Conselho Executivo da UNESCO redigiu um estudo preliminar sobre os aspectos técnicos e jurídicos relativos à oportunidade do instrumento pretendido. O conselho executivo julgou pertinente a matéria com base na definição dos fins essenciais da UNESCO, que são: facilitar a livre circulação de idéias, pela palavra e pela imagem, e preservar a independência, a integridade e a fecundidade da diversidade cultural. Em 14 de outubro de 2003, a 32ª Conferência Geral da UNESCO votou por unanimidade o início dos trabalhos de elaboração do novo instrumento sobre a diversidade cultural, a ser apresentado à 33ª Conferência Geral, em outubro de 2005 (ALVAREZ, 2008: 172).

Como visto acima, a aceitação pela criação da Convenção, ao final da 32ª Conferência, foi unânime, tendo apenas sete abstenções, dentre as quais a dos Estados Unidos, que havia retornado à UNESCO exatamente naquele ano. Os EUA saíram da UNESCO em 1984, segundo diversos estudiosos, por duas principais razões: Primeiro por ser contrário à Nova Ordem Internacional da Informação e Comunicação, proposta pela instituição naquele período e, também, por discordarem do caráter de “foro reivindicatório do terceiro mundo” em que, segundo eles, a UNESCO havia se transformado (ALVAREZ, 2008). Seu retorno em 2003<sup>23</sup>, justamente quando a instituição inicia os trabalhos em torno da Convenção sobre a diversidade cultural, é muito significativo do entendimento que se tinha deste instrumento à época, qual seja, de ser uma maneira legal de consolidar as idéias que os europeus vinham defendendo desde a exceção cultural.

Os EUA (...) tinham retornado dispostos a fazer valer sua influência. Logo após o retorno, os EUA propuseram seguidas e numerosas reuniões e encontros informais com as outras delegações para defender seus pontos de vista. Duras e encarniçadas foram as discussões entre os representantes dos EUA e o eixo franco-canadense, ao qual foram pouco a pouco se aliando virtualmente quase todos os países membros da UNESCO (ALVAREZ, 2008: 150).

De todo modo, a 32ª Conferência Geral havia decidido elaborar uma convenção para a proteção da diversidade de conteúdos culturais e expressões artísticas. Ou seja, não era um instrumento pensado para proteger a diversidade em sentido amplo, abarcando os direitos culturais, lingüísticos, de autor, etc. Segundo informa Ivan Bernier, antes de se decidir pela convenção, outras três opções foram apresentadas aos signatários.

El mismo Consejo Ejecutivo de la UNESCO, antes de presentar la resolución ante la Conferencia General, había eliminado tres opciones establecidas en un documento previo redactado por la Secretaría: 1) un nuevo instrumento comprensivo sobre los derechos culturales; 2) un instrumento sobre la condición del artista; 3) un nuevo protocolo del Acuerdo de Florencia de 1950. Sin embargo, conservó la cuarta opción, la de crear un instrumento sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas (BERNIER, 2008: 3).

Três propostas de anteprojeto foram elaboradas antes da 33ª Conferência Geral da UNESCO. Um dos textos de autoria da Rede Internacional pela Diversidade Cultural – RIDC foi apresentado na 5ª reunião anual de Ministros de Cultura, de 13 a 15 de outubro de 2003 em Opatijia, na Croácia. Outro projeto foi apresentado pelo Grupo de Trabalho sobre Diversidade Cultural e Globalização da RIPC aos ministros de cultura quando da sua 6ª reunião anual, realizada de 16 a 18 de outubro daquele mesmo ano, também em Opatijia, Croácia. A terceira proposta foi criada pelo Grupo de Consultas Setoriais sobre

---

<sup>23</sup> O retorno dos Estados Unidos à UNESCO, em 2003, refletirá e um vertiginoso aumento do orçamento da Organização para 610 milhões de dólares, nos dois anos seguintes (CONFERÊNCIA, 2003).

Comércio Exterior e Indústrias Culturais do Canadá e apresentada à UNESCO também como subsídio ao grupo de especialistas que prepararia o primeiro rascunho da Convenção. “Embora diferentes quanto a suas metas e prioridades específicas, todos os três textos refletem o mesmo objetivo, que é preservar o direito à soberania das nações para formularem políticas públicas apropriadas para a proteção, a promoção e a intensificação da diversidade cultural” (OBULJEN, 2005: 128-129).

Dos três textos é interessante analisar o proposto pelo GT da RIPC, tendo em vista que esta rede informal de ministros de cultura integra atualmente 69 países, dentre eles o Brasil, sendo, por esta razão, considerado um importante foro internacional. O “Rascunho da Convenção Internacional sobre Diversidade Cultural” foi criado pelo GT a partir de reuniões realizadas entre 2002 e 2003 e possui várias debilidades, constituindo-se mais como uma declaração de intenções do que propriamente uma convenção. Em Nota Técnica, o Ministério da Cultura do Brasil tece algumas críticas ao documento.

O Rascunho da RIPC não trata da Diversidade Cultural interna aos países, implicitamente tratando a Diversidade Cultural a partir apenas das identidades nacionais, isto é, a cada país corresponderia apenas uma identidade. Além disso, o texto do citado Rascunho tem aplicabilidade restrita ao setor audiovisual e seu mecanismo de solução de controvérsias é extremamente precário, podendo gerar vários impasses (BRASIL, 2004b: 1-2).

Interessa observar no Rascunho da RIPC seu foco na questão do comércio de bens e serviços culturais – o que era de se esperar sendo esta Rede financiada e estimulada pelo governo canadense que, junto com o francês, formavam os principais defensores da tese da exceção cultural. Dos 20 artigos do Rascunho, nove fazem referência direta ou indireta à questão comercial e, dos seis objetivos indicados em seu artigo 2º, metade também está relacionada ao comércio no âmbito da cultura.

Em oposição a isso, a única referência no texto sobre identidade cultural, expressões culturais tradicionais, conhecimentos indígenas ou sobre patrimônio imaterial está no preâmbulo. Tampouco a definição elaborada para a diversidade cultural contempla a dimensão antropológica da cultura. No Rascunho, a diversidade refere-se à pluralidade e interação das expressões culturais que, em seguida, são definidas como “creación, producción, distribución y exhibición de los contenidos culturales”. Os conteúdos culturais fazem referência, tão somente, aos bens e serviços culturais, tal como pode ser verificado abaixo:

El contenido cultural se refiere a la producción de creadores individuales y de industrias culturales, la cual generalmente está protegida por los derechos de

propiedad intelectual y que incluye pero no está limitada a 1) la producción creativa de los individuos manifestada en diferentes áreas de las artes como, el teatro, las artes visuales y los oficios, la arquitectura y el diseño; 2) los sonidos, las imágenes y los textos de las películas, los vídeos, las grabaciones de sonido, los libros, las revistas, los periódicos, la retransmisión de programas y otras formas de los medios incluyendo multimedia, bien sea que ya existan o que vayan a ser inventados, que sean creados por individuos o por industrias culturales; 3) las colecciones y las exposiciones de museos, galerías y bibliotecas que incluyen archivos relacionados con el patrimonio cultural de una sociedad (RIPC, 2003: 10)<sup>24</sup>.

Analisando o Rascunho da RIPC, percebe-se como ele traz redações genéricas e um pouco vagas, improváveis em um instrumento jurídico. Este aspecto reflete uma visão ingênua por parte dos especialistas e dos ministros que “aprovaram” seu texto quanto ao peso de tal instrumento internacionalmente. Um exemplo disso é o artigo 16 do Rascunho, integrante do capítulo sobre cooperação para o desenvolvimento, que traz quais as medidas que os países signatários deveriam cumprir, sobretudo, em termos de assistência técnica. Seu parágrafo 3º estabelece as medidas que os países mais desenvolvidos deveriam adotar em termos de cooperação com os países em desenvolvimento. É curioso observar, que este texto traz muitas ações que dificilmente seriam aplicadas pelos países ricos, levando em consideração, os debates que estes traçaram durante o período de elaboração da Convenção, como poderá ser verificado a seguir:

Las Partes de los países desarrollados facilitarán los intercambios culturales con los países en vía de desarrollo y los países menos desarrollados. Las Partes de los países desarrollados permitirán así mismo, el acceso del contenido cultural de las Partes de los países en desarrollo y los países menos desarrollados en sus territorios. Lo anterior, en tanto dichas Partes den a las industrias culturales, y a los profesionales en el campo del arte y la cultura y de las instituciones culturales, de los países en desarrollo y menos desarrollados un tratamiento tan favorable como sea posible, incluyendo, si apropiado, un tratamiento nacional (RIPC, 2003: 40)<sup>25</sup>.

Segundo informou Marcos Alves de Souza em entrevista, nem o Rascunho da RIPC, tampouco os demais textos sugeridos, foram utilizados pelos peritos independentes convocados pelo Diretor-Geral da UNESCO para elaborar o anteprojeto. Cabe, no entanto, ressaltar que a idéia de criação de um Fundo vinculado à Convenção sobre a diversidade, que surgiu pela primeira vez em uma convenção de cultura da UNESCO em 2003 com a convenção do patrimônio imaterial, estava também presente no Rascunho da RIPC.

Voltando para o âmbito da UNESCO, o procedimento adotado para a elaboração da nova convenção seguiu as normas geralmente adotadas pela instituição. Numa primeira etapa

---

<sup>24</sup> Art. 1, § 4º.

<sup>25</sup> Art. 16, § 3º.

foram convidados 15 especialistas<sup>26</sup>, a título pessoal e pelo Diretor-Geral, encarregados de discutir o escopo do futuro instrumento e elaborar uma primeira versão do texto.

Entre dezembro de 2003 e julho de 2004, três sucessivas reuniões desses peritos produziram um anteprojeto da convenção que se tornou, a seguir, objeto de negociações intergovernamentais. Por outro lado, em seguimento aos três encontros de peritos independentes e de acordo com resolução da 32ª Conferência Geral, o Diretor da UNESCO realizou reuniões de consultas com os secretariados da OMC e da OMPI, em Genebra, em 16 e 17 de junho de 2004. A UNESCO também participou, a convite do Diretor-Geral da OMC, de sessão de consultas com delegados da OMC, em 11 de novembro de 2004. Essas reuniões seriam importantes para aparar arestas e promover a conciliação jurídica das formulações do texto da convenção (ALVAREZ, 2008: 157).

Num segundo momento, os Estados Membros foram convidados a debater o anteprojeto proposto, bem como a encaminhar, por escrito, seus comentários ao Secretariado Geral. Foram promovidas três Sessões desta Reunião Intergovernamental de Peritos, entre 2004 e 2005, para debater o anteprojeto. Cabe reiterar que nenhum daqueles textos produzidos como anteprojetos esteve na pauta destas reuniões. Ao que parece eles serviram como um exercício dos países e instituições envolvidas acerca da criação deste instrumento.

Nas reuniões intergovernamentais os países membros se dividiram, desde o princípio, em dois grupos. De um lado, Estados Unidos e Japão, apoiados pelo México, Israel, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia, defendiam um texto pouco abrangente, subordinado aos compromissos internacionais já existentes em matéria de propriedade intelectual e de comércio. De outro, Brasil, Canadá, União Europeia e o Grupo dos 77 mais a China, que defendiam uma rápida aprovação da Convenção que servisse como contraponto à lógica exclusiva do mercado, assegurando às Partes o espaço necessário à implementação de políticas culturais em defesa da diversidade cultural. Sobre as demais nações, cabe indicar que:

A Índia ora aproximou-se dos EUA na defesa dos interesses de sua indústria exportadora audiovisual (Bollywood), ora mostrou simpatia por propostas de interesse dos países mais pobres, como a cooperação para o desenvolvimento. Os países árabes e a Turquia oscilaram entre o seu interesse pela defesa de uma convenção sólida, vista como instrumento de valorização da cultura muçumana, e a difícil aceitação do pressuposto da livre circulação de expressões culturais (Despacho telegráfico 011142, 24 de agosto de 2005, para a Delegação do Brasil em Genebra apud ALVAREZ, 2008: 157-158).

---

<sup>26</sup> Georges Abi-Saab (Egito), Ivan Bernier (Canadá), Tyler Cowen (Estados Unidos), Mihaly Ficsor (Hungria), Toshiyuki Kono (Japão), Amin Maalouf (Líbano), Issiaka-Prosper Laleye (Senegal), Calos Moneta (Argentina), Jean Musitelli (França), Bhikhu Parekh (Índia), Anthonio Rudder (Barbados), Alexandre Sadovnikov (Rússia), David Throsby (Austrália), Sabine von Schorlemer (Alemanha) e Kwasi Wiredu (Gana).

A Primeira Reunião Intergovernamental de Peritos realizou-se na sede da UNESCO, de 20 a 24 de setembro de 2004. Nesta reuniram-se 550 peritos governamentais, representando 132 países membros da UNESCO, além de dois observadores da própria instituição, 19 organizações intergovernamentais e 20 organizações não-governamentais (BERNIER, 2004).

Antes de versar sobre as negociações é interessante ressaltar sobre as delegações dos países membros da UNESCO, neste primeiro encontro intergovernamental. A quantidade de integrantes, bem como suas funções e vinculações, refletem o interesse de um país no objeto a ser debatido, podendo variar sua composição de acordo com a pauta específica do encontro. Para a reunião de 2004, em geral, as delegações provenientes de países em desenvolvimento estavam compostas por uma média de três a quatro membros, que já formavam as delegações permanentes desses países na instituição, enquanto que as nações mais desenvolvidas compareceram com um número maior de delegados, vinculados não somente à delegação permanente, mas técnicos, especialistas e até mesmo diplomatas com as mais diversas funções.

A composição da delegação americana, por exemplo, revela seu interesse em contemplar debates que lhe são mais caros, como é o caso da questão relativa à articulação da convenção com tratados internacionais sobre liberalização das trocas comerciais. Assim, não é de se estranhar que boa parte de seus representantes seja vinculada a órgãos concernentes ao comércio internacional ou instâncias jurídicas. Já as delegações da França e do Canadá destacam-se pelo grande número de delegados (não por acaso constituem-se nas maiores delegações, contando com doze e dez membros respectivamente) e pela diversidade da composição, uma vez que abrigam representantes de órgãos estatais relativos ao comércio internacional, bem como um grande número de especialistas ligados aos ministérios da cultura e das relações internacionais. A impressão que se tem ao analisar o perfil das delegações destes dois países é que ambos dispuseram de especialistas para atuar nas áreas mais sensíveis às negociações: o estatuto dos bens simbólicos e a articulação entre diferentes tratados internacionais. A intenção, seria, então, impedir flancos técnico-diplomáticos no jogo tenso das negociações. O Brasil, por sua vez, compareceu nas negociações também com uma delegação de grande porte (nove membros), se consideramos a média de três a quatro membros por delegação e tomarmos como referência as maiores delegações: a França com doze membros e o Canadá com dez. O grupo brasileiro foi composto basicamente de diplomatas do Ministério das Relações Exteriores e de técnicos e dirigentes do Ministério da Cultura, além dos delegados permanentes da delegação brasileira na UNESCO (VIEIRA, 2009: 166-167)<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Delegação do Brasil na Primeira Reunião Intergovernamental (2004): **Antônio Augusto Dayrell de Lima** – Embaixador da Delegação Permanente do Brasil na Unesco; **Edgar Telles Ribeiro** – Diplomata e Diretor do Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores; **Luiz Alberto Figueiredo Machado** – Conselheiro da Delegação Permanente do Brasil na Unesco; **Marcio Augusto Freitas Meira** – Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura; **Jom Tob Azulay** – Superintendente de Assuntos Estratégicos da ANCINE; **Isaura Botelho** – Assessora de Planejamento do Ministério da Cultura; **Paulo André Moraes e Lima** – Diplomata da Divisão de Acordos e Assuntos Culturais do Ministério das Relações Exteriores.

No primeiro dia da reunião foi eleito o presidente da conferência e formada a Junta Diretiva e, dois dias mais tarde, constituído o comitê de redação. A proposta de eleição do ex-ministro da educação da África do Sul, o professor Kader Asmal, foi apresentada oficialmente pelo Grupo Africano (grupo 6), tendo o apoio de representantes de Omán, México, Estados Unidos, Afeganistão e Sri Lanka, em nome dos outros cinco grupos.

En su discurso, durante la sesión de apertura, el Sr. Asmal demostró tener una notable comprensión de los retos de la negociación, recordando, entre otras cosas, que si bien la libertad de expresión y la libre circulación de ideas y conocimientos constituyen las bases de cualquier esfuerzo destinado a promover y proteger la diversidad de las expresiones culturales, no cabe duda que a falta de expresiones culturales múltiples y distintas, no puede haber verdadero diálogo intercultural (BERNIER, 2004: 2).

O Presidente da Conferência também faz parte da Junta Diretiva, composta por quatro vice-presidentes e um Redator, Artur Wilazynski. Cada um representa um dos seis grupos geográficos. Desses membros destaca-se o Redator, que deve relatar em ata o conteúdo de todas as discussões das sessões plenárias, auxiliando dessa maneira o Comitê de Redação.

En lo que se refiere a la Junta Directiva (...) se acordó que, por lo general, debía velar por el buen desarrollo de la negociación dentro del respeto al procedimiento establecido. Llamado a evaluar, sobre una base regular, los progresos realizados, tiene que estar en condiciones de intervenir, particularmente cuando surgen dificultades. Desde este punto de vista, constituye un importante engranaje de la negociación (BERNIER, 2004: 2).

O Comitê de Redação era composto por 24 Estados membros, indicados pelos diferentes grupos geográficos, em número de quatro Estados por grupo. O Brasil foi escolhido como um dos representantes do grupo latino-americano e do Caribe junto com Barbados, Costa Rica e Equador<sup>28</sup>. O Comitê estava responsável pela elaboração do texto da Convenção, tendo como base o anteprojeto que havia sido elaborado pelo grupo de peritos independentes da UNESCO, traduzindo em linguagem jurídica as instruções apresentadas na Plenária.

Nessa primeira reunião intergovernamental foram examinados os principais itens da versão preliminar do anteprojeto: título, preâmbulo, objetivos, princípios, definições, campo de aplicação, direitos e obrigações dos Estados, relações com outros instrumentos internacionais, bem como mecanismos de acompanhamento e solução de

---

<sup>28</sup> Composição do Comitê, por grupo geográfico: (1) Finlândia, França, Suíça e Estados Unidos; (2) Armênia, Croácia, Hungria e Rússia; (3) Barbados, Brasil, Costa Rica e Equador; (4) China, Índia, Japão e Coréia; (5) Benin, Nigéria, Madagascar e Senegal; (6) Argélia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos.

controvérsias. Durante o debate do anteprojeto, concepções diferentes do tipo de Convenção se desejava foram expostas.

El Anteproyecto de Convención presentado por el Director General se titula efectivamente: "Anteproyecto de Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas". Por lo tanto, el objetivo de la Convención, tal como se preveía en el Anteproyecto, no es la protección de la diversidad cultural entendida en el sentido amplio (como englobando aspectos tan diversos como el conjunto de rasgos distintivos que caracterizan una sociedad o un grupo, o si se quiere, la cultura entendida en un sentido sociológico, los derechos culturales, el patrimonio cultural bajo todas sus formas, el desarrollo cultural, los derechos de autor, la expresión cultural, el multiculturalismo, los derechos lingüísticos), sino la protección de un aspecto preciso de la misma, que es la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas (BERNIER, 2004: 7).

Pelos resultados disponíveis sobre a primeira reunião este debate não se encerrou nesta ocasião. A questão sobre o escopo da Convenção, sobre o significado da proteção da diversidade cultural, se entendida no sentido da criação, produção, distribuição e difusão cultural ou se relativa também aspectos patrimoniais, lingüísticos, religiosos, entre outros, foi ainda ponto de pauta das reuniões subseqüentes.

Es evidente que la segunda reunión de negociación no será cosa fácil. (...) Lo más preocupante, es la posibilidad de que la negociación se convierta en la ocasión para un debate sobre los pros y los contras de la mundialización y de la liberalización del comercio, o incluso, que sea percibida como una ocasión inesperada de solucionar una gran cantidad de cuestiones vinculadas de cerca o de lejos con la conservación de la diversidad cultural. En tal caso, se corre el riesgo de asistir a la implantación de diferentes estrategias destinadas a que la Convención pierda toda significación concreta, sea diluyendo su objetivo o buscando que la Convención en sí misma resulte lo más inofensiva posible (BERNIER, 2004: 18-19).

O Comitê de Redação, recém constituído, entregou um texto revisado da Convenção, com comentários e sugestões apresentadas durante a primeira reunião, para servir como ponto de partida para o segundo encontro, ocorrido entre dias 31 de janeiro e 12 de fevereiro de 2005, que contou com a presença de cerca de 540 participantes, representando 135 Estados-Membros, três a mais que na primeira reunião, dois observadores permanentes, nove organizações intergovernamentais e 23 organizações não-governamentais, também três a mais que no primeiro encontro.

Segundo Ivan Bernier, pesquisador canadense que acompanhou as reuniões, para esta segunda reunião a Assembléia Plenária foi reestruturada em torno de três macro-temas, a saber:

- 1) un debate sobre el marco conceptual de la Convención (que incluiría, además del título, los objetivos, principios, definiciones y ámbito de aplicación);

- 2) un debate sobre el marco político de la Convención, que cubriría el conjunto de las disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de los miembros y a los vínculos con los otros instrumentos internacionales;
- 3) un debate sobre el marco jurídico y administrativo de la Convención, que examinaría las disposiciones relacionadas con los mecanismos de seguimiento y solución de controversias así como con las cláusulas finales (BERNIER, 2005: 2).

A preocupação estava em ter definições mais claras e precisas sobre alguns termos utilizados na Convenção e também de alguns de seus artigos, a fim de que as negociações pudessem avançar mais rapidamente. Para se ter a dimensão de como as posições eram bastante divergentes, o comitê de redação dispunha de 52 propostas iniciais para o artigo 1º, sobre objetivos, e 63 formulações para o artigo 2º, sobre os princípios. O debate sobre a terminologia utilizada na Convenção esteve centrado, essencialmente, em três importantes noções, a saber: expressões culturais, proteção e bens e serviços culturais.

A primeira é, sem dúvida, a mais importante noção dentre as três indicadas que, inclusive, vai se tornar mais tarde parte do título da Convenção. Com o advento da noção de atividades, bens e serviços culturais para o texto da Convenção, o termo expressões culturais adquiriu um caráter mais abrangente, fazendo alusão também àquela noção. Dessa maneira, o termo nem está centrado numa perspectiva mais comercial, tampouco se remete apenas aos aspectos sociológicos e antropológicos da cultura.

En primer lugar, se encuentran las objeciones vinculadas al hecho de que el término en cuestión es muy limitativo y demasiado orientado hacia consideraciones comerciales. Lo que parece plantear un problema sobre todo es el vínculo estrecho que se establece en esta definición entre la propia expresión cultural, es decir, el acto de expresarse en el plano cultural, y los medios o formas de esa expresión, en este caso, los bienes y servicios culturales así como las otras actividades culturales. Estados Unidos por ejemplo, se opone a que se incluyan las palabras “bienes y servicios culturales” en esa definición, Arabia Saudita cree que el término “expresiones culturales” se dirige hacia consideraciones esencialmente comerciales y Japón, que desea descartar toda referencia a los bienes y servicios culturales, cuestiona lo que se intenta decir por “expresiones culturales”. Pero lo que en realidad se esconde detrás de este tipo de objeción a la utilización del término “expresiones culturales”, es el rechazo a reconocer la doble naturaleza de los bienes y servicios culturales, que son objetos de comercio y, a la vez, transmisores de expresiones culturales. (BERNIER, 2005: 22).

A definição que se tem ao final desta sessão, que em seguida será novamente alterada, é de que “Cultural expressions are the expressions, manifestations that are conveyed by goods, services and activities that result from the creativity of individuals, groups and societies, which have cultural content. The cultural content of such goods, services and

activities includes the symbolic meaning, the artistic dimension and cultural values that may be conveyed through them”<sup>29</sup> (UNESCO, 2005b: 22)<sup>30</sup>.

O debate sobre a utilização do termo proteção, ou do seu verbo proteger, no texto da Convenção transcorreu em duas etapas. A primeira delas ocorreu quando foram discutidos, na Assembléia Geral o título e os objetivos (artigo 1º) do documento, cuja orientação da maioria dos países era de manter o termo proteção ao lado do de promoção. Entretanto, algumas nações estavam em desacordo, a exemplo dos EUA.

El primero en intervenir al día siguiente fue Estados Unidos que, después de explicar que el término “protección” era ambiguo y dejaba entender que la Convención trataba cuestiones relativas al comercio, la inversión o la propiedad intelectual, expresó el deseo de que sea sustituido por “conservación”. No obstante, mostrando una gran apertura de espíritu, se mostró dispuesto a aceptar la definición propuesta por el Presidente pero con un agregado destinado a eliminar toda ambigüedad, lo que termina leyéndose de la siguiente forma: “Para los fines de la presente Convención, ‘protección’ significa la adopción de medidas que apuntan a la conservación y puesta en valor de la diversidad de las expresiones culturales. La interpretación y utilización de este término no debe añadir, disminuir o menos aún afectar los derechos, obligaciones o responsabilidades de los Estados en lo relativo al comercio, la inversión o los derechos de propiedad intelectual” (BERNIER, 2005: 24).

Todas essas noções, como podem ser verificadas no texto final da Convenção, serão alteradas e, sobretudo, simplificadas. A respeito da polémica incitada pela delegação norte-americana, os países membros discordaram de sua posição, reafirmando que a Convenção proposta não teria objetivos protecionistas.

En efecto, para ciertos Estados el simple hecho de que la UNESCO se preocupa por las repercusiones culturales de la mundialización, la liberalización de los intercambios y los cambios tecnológicos implica un riesgo de conflicto con los objetivos de la OMC y puede considerarse que esto abre la puerta a una forma de proteccionismo. No obstante, para la mayoría de los Estados tal razonamiento tiene más bien por objeto transponer en la realidad concreta de hoy el derecho de los individuos, grupos y sociedades de crear, difundir y distribuir sus bienes y servicios culturales y de tener acceso a los mismos o, si se quiere, su derecho a expresarse culturalmente. En otros términos, lo que se percibe como proteccionista cuando se considera desde un punto de vista comercial no lo es necesariamente cuando se lo analiza desde una óptica cultural (BERNIER, 2005: 25-26)

O artigo 4º, o qual apresenta as definições da Convenção, apresentado pelo Comitê de Redação, ainda não continha a definição sobre a expressão bens e serviços culturais. Para concebê-la foi criado um Grupo de Trabalho informal, presidido pela França,

---

<sup>29</sup> Expressões culturais são as expressões, manifestações que são transmitidas através de bens, serviços e atividades que resultam da criatividade de indivíduos, grupos e sociedades, os quais possuem conteúdo cultural. O conteúdo cultural de tais bens, serviços e atividades inclui o significado simbólico, a dimensão artística e valores culturais que podem ser transmitidas através deles. [tradução livre]

<sup>30</sup> Art. 4, § 2º.

representando a União Européia, que teve também a participação do Brasil. Antes de definir propriamente os bens e serviços culturais, este Grupo de Trabalho informou à Plenária alguns elementos que norteariam esta concepção, a saber:

1. Se convino que la definición será sólo a los fines de la Convención;
2. Se convino que el concepto debe cubrir tanto las actividades que tienen un valor comercial como las que no lo tienen;
3. Se convino que el papel fundamental de los bienes y servicios culturales en este contexto era que sean portadores de sentido, valores y visiones del mundo;
4. Se convino finalmente que la elaboración de una lista ilustrativa no era practicable (BERNIER, 2005: 27).

A proposta apresentada indicava que os bens e serviços culturais são aqueles que incorporam ou transmitem expressões culturais, portadoras de sentido simbólico, idéias, tradições ou modos de vida e que vão além de seu valor comercial. Segundo Bernier, este texto foi complementado com a frase “en cumplimiento de los derechos y obligaciones de las otras Partes en el marco de otras organizaciones internacionales” (BERNIER, 2005: 26), atendendo às demandas dos demais países que não compunham o GT.

A oposição sobre a definição de bens e serviços é reflexo da discussão sobre o vínculo entre a Convenção e outros acordos internacionais, sobretudo os de caráter comercial. A preocupação de muitos países, principalmente dos Estados Unidos, era de que a presença desta expressão na Convenção se sobrepujasse à regulamentação existente a respeito do comércio internacional.

En realidad, es una manera apenas disfrazada de afirmar la preponderancia de las consideraciones comerciales sobre las culturales. Aceptar que estos términos, los cuales designan muy claramente, en el contexto de la convención, los vectores de base de las expresiones culturales, sean descartados porque también pertenecen al vocabulario del comercio, ya es reconocer en cierta manera que la percepción comercial de la interfaz comercio/cultura tiene más peso que la percepción cultural (BERNIER, 2005: 28).

A discussão dos artigos 12, 14, 16, 17 e 18, que tratavam da cooperação internacional para o desenvolvimento, foi realizada de uma forma diferente. Por sugestão da delegação brasileira, ao invés de um debate em plenária artigo por artigo, foi estabelecido um debate temático dedicado ao assunto, seguido pela formação de um amplo Grupo de Trabalho aberto e informal, que funcionou paralelamente às reuniões da plenária e do Comitê de Redação, para tratar de maneira coerente toda a seção dedicada à cooperação internacional.

Neste GT, o Brasil trabalhou em sintonia com China e África do Sul. A seção então foi reestruturada, passando a contar com quatro artigos: um artigo sobre cooperação internacional em geral; outro com foco específico nas necessidades dos países em desenvolvimento, que incorpora a idéia do papel central da cultura no desenvolvimento sustentável; um artigo foi dedicado ao tratamento preferencial para os países em desenvolvimento e um último, que se aplica a toda a seção, trata das expressões culturais vulneráveis ou ameaçadas. Sobre este último, a União Européia teve dificuldades com relação ao tema dos grupos minoritários e dos indígenas, o que impediu a adoção provisória de um texto consensual para o artigo. Além disso, tal artigo deveria englobar o tema da pobreza e outras condicionantes sociais causadoras de situações de vulnerabilidade, conforme proposta da delegação do Haiti apoiada por vários países africanos e latino-americanos, dentre eles o Brasil. Entretanto, tal proposta esbarrou na resistência de Japão e EUA (BRASIL, 2005b: 13-14)

No tocante à relação entre a Convenção e outros instrumentos internacionais, especialmente aqueles regulados pela OMC e pela OMPI, a discussão aconteceu apenas em plenária, englobando conjuntamente os artigos 13 e 19. Não houve, entretanto, consenso sobre sua redação entre os dois grupos de países formados durante essas reuniões. Ao contrário, este tema mostrou-se um dos mais controversos da Convenção que se formulava.

Houve uma polarização, portanto, entre estes países, que defendiam que a convenção não poderá afetar quaisquer obrigações dos Estados assumidas em outros acordos internacionais, e a grande maioria dos outros países presentes à reunião, dentre eles o Brasil, para os quais a convenção deveria servir como referencial na negociação de direitos e obrigações em outras áreas. O presidente Asmal então sugeriu que se buscasse outra formulação para a cláusula, evitando uma hierarquia entre os instrumentos internacionais e buscando uma complementaridade entre os mesmos. Ao final, a União Européia propôs uma formulação neste sentido, que não chegou a ser debatida e que encontrará muita resistência por parte dos países que temem as conseqüências adversas dos dispositivos da convenção no âmbito das negociações comerciais (BRASIL, 2005b: 14).

Outro tema que esteve em presente durante essa segunda reunião foi o das tradições religiosas. Delegações de países muçulmanos tentaram incluir dispositivos no texto que garantissem o direito dos países a seguir e praticar suas próprias tradições religiosas. Segundo descrevem Isaura Botelho e Marcos Alves de Souza, esta “postura escondia um relativismo cultural instrumentalizado para fins políticos, já que o que se desejava era garantir que as violações dos direitos humanos e a assimetria nas relações entre os sexos exercidas em nome da religião, por exemplo, fossem consideradas como expressões da Diversidade Cultural” (BRASIL, 2005b: 16).

Alguns artigos e temáticas ficaram de fora da discussão da segunda reunião, compondo assim a pauta da terceira. Pode-se citar como principal exemplo, a inserção ou não do artigo sobre Soluções de Controvérsias. Alguns Estados membros se opuseram a este

artigo, defendendo que era inadequado em uma convenção sobre a diversidade cultural. No entanto, afirmar uma inexistência de conflito no campo cultural é desconhecer todas as reivindicações dos direitos humanos, culturais, étnicos etc., conforme vistas no capítulo anterior. Além disso, excluindo tal mecanismo de soluções de conflito entre os países do texto da Convenção, qualquer divergência no âmbito do comércio da cultura deveria ser resolvida pela OMC, que dispõe de tal instrumento. Outro ponto importante sobre o qual a segunda reunião apenas iniciou a discussão foi do artigo que versa sobre a relação da Convenção com outros acordos internacionais. Assim, como resultado desta segunda reunião teve-se uma nova versão do anteprojeto da Convenção, contendo nos pontos em que os países concordaram e discordaram, com suas diversas sugestões, indicações de artigos excluídos e recém criados, além de várias notas de pé de página e os colchetes explicativos.

Antes do terceiro e último encontro dos peritos intergovernamentais, entretanto, a UNESCO preparou e distribuiu um documento que continha em anexo dois anteprojetos. O primeiro, resultante da segunda reunião, conforme indicado acima e, um segundo texto, limpo de notas, colchetes e opções de artigos, baseado no anteprojeto da segunda reunião, mas sendo resultado da análise do Presidente da Conferência, em parceria com o Presidente do Comitê de Redação e do relator da Reunião Intergovernamental de Peritos. A construção dessa nova versão do anteprojeto foi fundamental para se obter a celeridade pretendida, e atingida, com essas negociações e, além disso, como será reiterado a seguir, esse texto refletiu o importante papel desempenhado pelo Presidente da Conferência na condução dos debates sobre a Convenção da diversidade.

Provavelmente haverá uma divisão entre as delegações presentes sobre este ponto. Conforme informações obtidas junto a Delegação Permanente do Brasil na UNESCO, os países que têm trabalhado sistematicamente pela obstrução dos trabalhos e pelo enfraquecimento do texto da Convenção, isto é, Estados Unidos, Japão, Austrália, México etc (Grupo de países 1), tentarão impor o Texto 1 [resultante das reuniões], como objeto de trabalho da Reunião, já que a grande maioria dos colchetes e das notas foi colocada no texto por estes mesmos países e a eles interessa manter o texto em discussão indefinidamente, de forma a inviabilizar a adoção da Convenção na próxima Assembléia Geral da UNESCO, a ocorrer em outubro de 2005. (...) O Grupo 1 poderia explorar o discurso de que as contribuições de todos os países deveriam ser levadas em consideração, o que poderia alcançar certa repercussão junto aos países menores, que poderiam desejar ver suas contribuições apresentadas nas reuniões anteriores no texto da convenção (BRASIL, 2005a: 1-2).

Por outro lado, os países que buscavam por uma rápida aprovação da Convenção, como aqueles pertencentes à União Européia, além da África do Sul, Canadá, Brasil e outros,

apoiariam o trabalho em cima do chamado Texto da Cidade do Cabo (como ficou finalmente conhecido).

A terceira sessão da Reunião Intergovernamental, realizada entre os dias 25 de maio e 03 de junho de 2005, foi precedida por uma reunião do Grupo de Trabalho sobre Diversidade Cultural e Globalização da Rede Internacional de Políticas Culturais – RIPC, no dia 24 de maio, também na sede da UNESCO. Esta reunião, ao que parece, teve exclusivamente a objetivo de convencer os países membros a escolher o Texto da Cidade do Cabo como foco do trabalho daquele terceiro encontro. Cabe destacar que o presidente deste GT, Sr. Artur Wilczynski, também assumia a função de Relator da Reunião Intergovernamental de Peritos da UNESCO.

A terceira reunião constituiu a fase mais crítica do processo de negociação, cuja meta era finalizar o texto da Convenção, resolvendo todos os pontos ainda divergentes. Tal como foi previsto na Nota Técnica do Ministério da Cultura do Brasil, a primeira questão tratada foi a de decidir qual dos dois textos existentes para a Convenção seria objeto de trabalho na reunião, vencendo a proposta do Texto da Cidade do Cabo.

Em seguida, o Presidente Asmal passou a tratar do método de trabalho. Era necessário adotar uma metodologia mais eficaz que a utilizada durante a segunda sessão, trazendo mais agilidade às decisões. Foi eliminado o Comitê de Redação, repassando à Assembléia Plenária maior controle sobre a redação da Convenção. Na fala de abertura, o Presidente anunciou de que forma se seguiria o debate:

Se haría por grandes temas: preámbulo, objetivos y principios, ámbito de aplicación y definiciones, derechos y obligaciones, incluida la cooperación internacional, relaciones con los otros instrumentos, órganos de la convención, cláusulas finales, incluidos los anexos sobre la solución de controversias. Las delegaciones que deseaban proponer enmiendas al texto consolidado deberían hacerlo por escrito y con suficiente anticipación como para que el Bureau pudiese tenerlos en cuenta. Este último los examinaría y acordaría qué curso darles. El Bureau trataría las propuestas menores, de estilo y sin impacto en el fondo. Las de fondo se someterían a la Asamblea Plenaria; si nadie las apoyaba, se rechazarían de plano. Las decisiones podrían someterse a votación pero en la medida de lo posible deberían tomarse por la vía del consenso. El Presidente también debió precisar, al abrir el debate sobre el primer tema, que las cuestiones transversales se abordarían en el momento oportuno, es decir, para la mayoría entre ellos durante el análisis de las definiciones (BERNIER, 2006: 2).

Tal método de trabalho ainda apresentou problemas, acarretou em um ritmo lento de negociação, haja vista os Estados Unidos, México, Japão, dentre outros países terem

apresentado um grande número de emendas a cada um dos dispositivos, sobretudo, no intuito de enfraquecê-los.

Por outro lado, os GTs criados para pontos sem consenso no plenário também encontravam obstáculos para chegar a bom termo. O mais problemático foi o GT criado para discutir o Artigo 20, que tratava da relação da Convenção com outros instrumentos internacionais. Este GT se reuniu durante vários dias e, somente com a intervenção um tanto quanto autoritária do Sr. Asmal conseguiu chegar a uma proposta consensual. De qualquer forma, decorridos alguns dias de trabalho lento, em função dos apelos do Sr. Asmal, bem como de reuniões dos grupos regionais que incitaram seus membros a diminuir o número de emendas, várias delegações passaram a retirar suas emendas no intuito de acelerar o ritmo dos trabalhos, restando majoritariamente as emendas americanas que, invariavelmente, eram rejeitadas pelo plenário (BRASIL, 2005c: 6).

Especificamente sobre a nova versão do artigo 20, que versa sobre a relação da Convenção com demais tratados internacionais, foi apresentada no dia seguinte da abertura. Nesta ocasião, um embate entre a posição dos Estados Unidos e dos demais países veio à tona, sendo interessante observar o papel do Brasil na resolução final do texto, como descreve Bernier.

Los Estados Unidos plantearon inmediatamente una moción de orden para señalar que el texto no era final debido a que la enmienda que habían propuesto nunca se había discutido, siendo que la misma había recibido un cierto apoyo, y que en consecuencia querían que el texto en cuestión sea tratado en la Conferencia general. Eso implicaba presentar a la Conferencia General un texto de la Convención proponiendo dos versiones distintas del artículo 20. (...) Brasil declaró que se oponía totalmente a la existencia de dos opciones sobre el artículo 20: según ese país, todo el mundo había hecho un compromiso para acordar ese texto y ahora una delegación quería imponer su propio texto; eso no era justo. En esta etapa del debate, varias delegaciones intervinieron para pedir que se pasara a votación. A pesar de la objeción de los Estados Unidos que reiteraron que una votación no era conveniente ya que no había consenso sobre el artículo 20, el Presidente dijo que estaba a favor de contar con dos opciones. Sólo Argentina, los Estados Unidos, Australia e Israel estuvieron de acuerdo, todas las demás delegaciones se pronunciaron en contra de la propuesta estadounidense. Por lo tanto, se decidió presentar una única versión del artículo 20 a la Conferencia general, o sea la del Grupo de Trabajo. (...) Este resultado, calificado de momento histórico por numerosas delegaciones en su declaración de cierre, fue denunciado con vigor por los Estados Unidos, llegando incluso a afirmar, en una declaración hecha pública por su embajada en París, que el texto de la convención propuesto era profundamente defectuoso porque se refería al comercio más que a la cultura, que, en consecuencia, quedaba fuera de la competencia de la UNESCO y que su adopción sólo terminaría por comprometer la reputación de la UNESCO como organización internacional responsable (BERNIER, 2006: 4-5).

Durante todo o processo de negociação da Convenção, os EUA defenderam que, sob nenhuma hipótese, as preocupações no âmbito da cultura poderiam prevalecer sob aquelas em torno do comércio internacional. Tentaram, por todos os meios possíveis, atrasar a aprovação do texto. A crítica feita à UNESCO, resultado do artigo 20, não procedia, haja vista tanto esta instituição pode preocupar-se e assim desenvolver ações relativas às

repercussões da globalização e liberalização da economia sobre as expressões culturais, como também a OMC tem o direito, desde o ponto de vista comercial, preocupar-se com a Convenção.

Pero lo notable de este fenómeno, es que esta firme oposición de los Estados Unidos no pudo triunfar sobre la voluntad, igualmente determinada, de la amplia mayoría de los Miembros que deseaba disponer cuanto antes de un instrumento internacional destinado a asegurar la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales y que coloque la cultura en igualdad de condiciones con los otros instrumentos internacionales. Al término de las difíciles negociaciones, donde cada uno debió hacer concesiones, esos Miembros consideraron que el proyecto de Convención finalmente aprobado reflejaba un muy amplio consenso y expresaron el deseo de que fuera ratificado por la Conferencia General como Convención de la UNESCO. Muchos Estados compartían algunas de las preocupaciones de los Estados Unidos y la extensa mayoría habría deseado que estos la firmaran. Pero prácticamente ninguno estaba dispuesto a aceptar que un único Miembro pudiera dictar el contenido de la Convención. Muchas conclusiones se pueden sacar de esta negociación, pero la principal es la que demuestra que la voluntad política, cuando se basa en la convicción y el coraje, puede en ocasiones salvar obstáculos aparentemente insuperables y que es difícil construir la gobernanza internacional sobre una visión que reduce las necesidades humanas (BERNIER, 2006: 11).

Os EUA, apoiados pelo Japão e Austrália e eventualmente por Israel, Coréia do Sul, Nova Zelândia e México, tentaram, ao máximo, restringir o escopo deste documento. Este país apresentou inúmeras emendas ao texto na tentativa de abrandá-lo ou diluir sua força normativa, procurando eliminar ou reduzir a possibilidade dos Estados Partes de implementarem políticas de proteção e promoção das expressões culturais.

Os argumentos de base da delegação norte-americana eram semelhantes aos usados nos foros comerciais: o potencial protecionismo e a possibilidade de discriminação entre empresas nacionais e estrangeiras que as políticas internas engendrariam. Além disso, afirmavam que, com o advento da Convenção, seriam permissíveis à criação de novas barreiras comerciais aos bens e serviços, classificando a Convenção como sendo sobre comércio, e não sobre cultura, portanto incompatível com o mandato da UNESCO. Como visto, os EUA também tentaram retirar a menção a “bens e serviços culturais”, para evitar na Convenção da UNESCO o vocabulário usado nos acordos comerciais. A delegação norte-americana buscou ainda reforçar os compromissos assumidos em matéria de propriedade intelectual e procuraram deixar explícita a relação de subordinação dos dispositivos do texto em negociação a outros instrumentos já existentes, principalmente aqueles firmados no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e da OMC. A razão principal da oposição dos EUA é o desinteresse deste em organizar o oligopolizado e desregulamentado mercado internacional que eles dominam a exemplo

da exportação de filmes, programas audiovisuais, livros, música, jogos eletrônicos e de novos suportes para conteúdos culturais.

Os americanos prometeram reabrir as discussões sobre o texto da Convenção na Assembléia Geral da UNESCO em outubro. Até lá eles devem exercer fortes pressões sobre vários países para sair de seu isolamento e poder obter sucesso na pretensa reabertura das negociações sobre o texto da Convenção. Possivelmente pressionarão alguns países da América Latina, como Chile, Argentina, Colômbia e México, que já demonstraram serem vulneráveis a pressões durante as negociações. Mas suas gestões deverão se direcionar também aos países que já os estavam apoiando, como Japão, Austrália, Nova Zelândia e Coréia do Sul, e a outros com os quais mantenham relação de subordinação, como países africanos e asiáticos e mesmo os da Europa Leste (BRASIL, 2005c: 10).

Com exceção dos Estados Unidos, Israel, Argentina, Austrália e Nova Zelândia, todas as outras delegações que atuaram contra a Convenção, incluindo a do Japão, abrandaram sua posição nos discursos finais, indicando que possivelmente iriam aderir ao consenso em torno da Convenção. Entretanto, é interessante observar a posição do Canadá, um dos principais arautos da Convenção, nesta última reunião.

Partiu do Canadá a iniciativa, logo apoiada por Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, de questionar o dispositivo da Convenção relacionado ao tratamento preferencial aos artistas e bens e serviços provenientes dos países em desenvolvimento. Irredutível em suas preocupações com suas leis de imigração, a delegação canadense ameaçou não adotar a Convenção caso o dispositivo não fosse revisto, o que causou extremo mal-estar no plenário, principalmente entre os países africanos. Após muita negociação em Grupo de Trabalho informal para o tema, chegou-se a uma redação que enfraqueceu o dispositivo (art. 16), subordinando-o aos quadros legais dos países desenvolvidos. Não bastasse isso, o Canadá, acompanhado por Austrália e Nova Zelândia, firmou declaração de interpretação para o dispositivo, onde o mesmo deveria ser aplicado com flexibilidade suficiente de forma a permitir que a legislação nacional em torno da imigração não fosse alterada. Outro episódio protagonizado pelo Canadá se deu em torno do dispositivo que regulou a relação da Convenção com os outros instrumentos internacionais (art. 20). Foi do Canadá a iniciativa de restringir a influência da Convenção sobre outros instrumentos internacionais, propondo um parágrafo adicional que, apesar de não reverter os princípios da “não-subordinação”, “complementaridade” e “suporte mútuo” na relação entre a Convenção e os outros instrumentos internacionais, dotou o dispositivo de certa ambigüidade nesta relação (BRASIL, 2005c: 7-8).

Entre a terceira reunião e a Conferência Geral da UNESCO, que iniciaria em 03 de outubro de 2005, os Estados Unidos tentaram reabrir a negociação. Um dos reflexos da articulação norte-americana foi a reunião informal da OMC, a pedido de alguns Estados membros, em 25 de agosto daquele mesmo ano. A expectativa era que, desta reunião, saísse uma posição do Diretor Geral da OMC sobre os efeitos da Convenção nas negociações realizadas por esta organização. Cerca de 60 países participaram deste encontro, repetindo o embate das reuniões intergovernamentais da UNESCO. Os países que solicitaram a reunião, encabeçados pelos EUA, formularam críticas e reservas à

Convenção, no entanto, a maioria das demais nações participantes se opôs à indicação de que a OMC deveria expressar seu ponto de vista sobre a Convenção, sendo, esta última, a resolução do Diretor-Geral da instituição.

Outra tentativa da delegação norte-americana em intervir na aprovação da Convenção ocorreu durante a 172ª Sessão do Conselho Executivo da UNESCO, em setembro de 2005, quando se debateu o informe do Diretor Geral deste Conselho sobre o anteprojeto da Convenção, que dizia:

El Consejo Ejecutivo, (...) 4. Subrayando que los expertos gubernamentales han cumplido su misión, a saber, “avanzar en la elaboración del anteproyecto de convención a fin de presentar un informe al respecto a la Conferencia General en su 33ª reunión”, de conformidad con la Decisión 169 EX/3.7.2; 5. Toma nota del anteproyecto, aprobado por la tercera sesión de la reunión intergubernamental de expertos que tuvo lugar en la Sede del 25 de mayo al 3 de junio de 2005 y que será examinado por la Conferencia General, en su 33ª reunión, de conformidad con la Resolución 32 C/34; (...) 6. Recomienda a la Conferencia General que en su 33ª reunión examine dicho anteproyecto de convención como proyecto de convención, y que lo apruebe como convención de la UNESCO (BERNIER, 2006: 6).

Como era de se esperar, os Estados Unidos se opuseram a este informe, solicitando a retirada do sexto tópico, sugerindo o texto “Recomienda a la Conferencia general, a su 33ª sesión, examinar el texto de este anteproyecto como que proyecto de Convención y prever adoptarlo como Convención de la UNESCO” (BERNIER, 2006: 6). A moção dos EUA foi votada e rechaçada.

Outras formas de pressão norte-americana são relatadas por Marcos Alves de Souza, uma exemplificando um caso brasileiro e outra de países centro-americanos:

O embaixador americano [procurou] o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC, pedindo que o mesmo “interferisse” em nossa delegação presente à Conferência Geral da UNESCO, no sentido da não aprovação da Convenção, sob o argumento de que a mesma “prejudicaria o sistema internacional de Propriedade Intelectual”. (...) O próprio Presidente Bush teria, ao manifestar solidariedade aos governos dos países caribenhos e centro-americanos pelos estragos a que foram submetidos pelo furacão Stan, vinculado a ajuda americana à revisão de suas posições quanto à Convenção. Esta informação (...) [foi] confirmada por delegações da Guatemala, do Panamá e da República Dominicana (BRASIL, 2005d: 1-2).

A Conferência Geral das Partes teve início em 03 de outubro de 2005. Neste dia, todos os Ministros de Assuntos Exteriores dos países membros da UNESCO receberam uma carta assinada pela então Secretária de Estado dos EUA, Condoleeza Rice, na qual expressava sua incerteza sobre a aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e solicitava apoio das demais nações para retardar

sua adoção para que se continuassem as negociações em torno do texto, que por ora poderia ser utilizado com fins protecionistas. Além da carta, a própria Secretária compareceu à sede da UNESCO, em Paris, durante a Conferência, ameaçando uma nova saída dos EUA da UNESCO, com o conseqüente fim das contribuições americanas ao orçamento da organização, que representam 25% do mesmo, caso a Convenção fosse aprovada. Como resultado dessa iniciativa, conforme indica Marcos Alves de Souza em relatório de viagem, o Diretor-Geral Koichiro Matsuura procurou vários chefes de delegações solicitando-os que dialogassem com os EUA.

Durante a Conferência Geral a delegação norte-americana circulou também uma nota entre as demais delegações com as modificações que esta julgava essenciais no texto finalizado na terceira reunião intergovernamental sobre a Convenção. Ao todo eram 28 emendas a, praticamente, todos os artigos<sup>31</sup>. As emendas americanas versavam principalmente sobre a subordinação da Convenção às obrigações internacionais assumidas pelos países sob outros instrumentos internacionais, o não reconhecimento da especificidade e da natureza dual dos bens e serviços culturais, tratamento não discriminatório (cláusula de Nação Mais Favorecida) e reformulação do artigo 20 subordinando a Convenção aos Tratados da OMC e da OMPI.

A sugerencia del Presidente, las delegaciones representadas por sus Ministros tomaron la palabra primero (intervino una quincena de Ministros), luego siguieron las otras delegaciones que habían pedido intervenir (unas 70). El Reino Unido, hablando en nombre de los 25 Estados miembros de la Unión Europea así como en nombre de Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía, explica que a su parecer la Convención se encuentra equilibrada y que constituye un marco válido para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Costa Rica, en nombre del Grupo de los 77 y Panamá en nombre del GRULAC (grupo electoral que incluye los países de América Latina y del Caribe), también se pronunciaron a favor de la Convención. India hizo saber que consideraba a la Convención como un jalón de la historia de la UNESCO, que la apoyaba sin reservas y que esperaba su adopción. Japón por su parte se mostró encantado por haberse alcanzado un proyecto de Convención y dijo que deseaba su adopción por la Conferencia general; añadió que depositaría un proyecto de Resolución para beneficio de todos una vez que la Convención resultara adoptada. Los Estados Unidos retomarán finalmente sus argumentos en cuanto a que la Convención era errónea e incompatible con las obligaciones de la UNESCO. Insistían en el hecho de que la rapidez de negociación de la Convención había resultado una barrera al consenso y alegaron que no solamente repercutiría en la calidad del texto sino que las consecuencias de la adopción de un texto tan erróneo serían graves (BERNIER, 2006: 8).

---

<sup>31</sup> Emendas sugeridas pelos EUA: Preâmbulo: emendas aos parágrafos 4, 5, 9 e 19; Artigo 1: emendas às alíneas (c), (g) e (h); Artigo 2: emendas aos parágrafos 2 e 8; Artigo 4: emenda ao parágrafo 4; Artigo 5: emenda ao primeiro parágrafo; Artigo 6: emendas ao parágrafo 1 e ao parágrafo 2, alíneas (a) e (b); Artigo 8: emendas aos parágrafos 1 e 2; Artigo 12: emenda à alínea (c); Artigo 14: emendas ao caput e ao parágrafo 3; Artigo 16: emenda ao caput; Artigo 18: emenda à alínea (b) do parágrafo 3; Artigo 19: emenda ao parágrafo 2; Artigo 20: completa reformulação do artigo; Artigo 21: emenda ao caput; Artigo 23: emendas aos parágrafos 1 e 2 e à alínea (b) do parágrafo 6; Artigo 24: emenda ao caput; Artigo 25: emendas aos parágrafos 3 e 4, suprimindo-os e; Anexo: emenda suprimindo o anexo.

Após a fala das delegações, a Comissão iniciou o exame das emendas propostas pelos EUA. Pela quantidade de sugestões, caso começasse a se discutir cada uma das emendas, seria reaberta a negociação, impedindo assim a adoção da Convenção durante esta Conferência Geral. A decisão foi então apenas votar as 28 indicações de mudança. Em geral, a maioria dos países era contra as emendas, tendo em média dois ou três votos a favor e, geralmente, quatro ou cinco abstenções.

Todas as emendas americanas foram derrotadas por ampla margem de votos. (...) A menor diferença entre os votos contrários às emendas e a soma dos votos favoráveis com as abstenções foi de 124 votos, enquanto que a maior diferença ficou em 146 votos, demonstrando o tamanho da derrota americana. No caso dos votos favoráveis às emendas, somente Israel votou com os EUA em todas as votações, sendo que a Austrália também os apoiou em quase todas elas. Quando não votava com os EUA, o voto da Austrália era de abstenção. Por outro lado, os seguintes países se abstiveram, invariavelmente, em todas as votações de emendas americanas: Kiribati, Tailândia e Filipinas. Já Ruanda, Libéria, El Salvador, Coreia do Sul e Afeganistão votavam ora a favor dos EUA, ora se abstinham (BRASIL, 2005d: 4-5).

O Japão também apresentou uma proposta de emenda ao artigo 20 da Convenção, entretanto, sua delegação, antes de levar a emenda para plenário, negociou o texto com delegações de diversos países, tais como, Brasil, Canadá, União Européia, China, Índia e África do Sul, com a perspectiva de chegar a uma solução que atendesse a todas as partes interessadas. Desta forma, quando apresentada em plenário, a proposta japonesa foi apoiada pela imensa maioria das delegações presentes, incluindo a brasileira.

No dia 17 de outubro, finalmente a Convenção entrou em pauta na Comissão de Cultura e a expectativa e presença de autoridades, especialistas, delegados, imprensa e público em geral era tanta que, pela primeira vez na história da UNESCO, uma Comissão Temática teve que transferir seus trabalhos para a sala do Plenário, a maior da sede da UNESCO. Após a leitura do informe do Diretor Geral da UNESCO pelo secretariado do organismo, os Ministros de Cultura de 14 países (Argélia, Argentina, África do Sul, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Costa do Marfim, Chile, Cuba, Gana, Haiti, México e Togo) discursaram, todos favoravelmente à aprovação da Convenção. (...) Cerca de 80 delegações pediram a palavra, a imensa maioria para apoiar o texto da Convenção. (...) As exceções foram, como era de se esperar, os EUA, que argumentaram que, eram “líderes da Diversidade Cultural no mundo”, isto é, “o país mais diverso culturalmente no planeta”, mas que o texto da Convenção era incompatível com o mandato da UNESCO, que poderia provocar o protecionismo comercial, que suas ambigüidades poderiam prejudicar minorias, bem como a liberdade de expressão e de informação e que não era tarde para negociar, pois queriam que houvesse um “verdadeiro consenso”. Outras exceções foram a Austrália, que assinalou que reprova os artigos 16 e 20 da Convenção, e Israel, que repetiu a cantilena americana (BRASIL, 2005d: 3).

O processo decisório sobre a Convenção foi novamente concorrido no dia 20 de outubro de 2005, dia da Plenária Final. Na votação sobre a Convenção, 154 países votaram de um total de 183 países com direito a voto. Segundo documento do Ministério da Cultura, as 29 ausências podem ser parcialmente explicadas pelas pressões exercidas pelos norte-

americanos contra a Convenção, já que boa parte desses países pode ter pretendido evitar choques diretos com os EUA. O resultado da votação foi de 148 votos a favor, dois contra (EUA e Israel) e quatro abstenções (Austrália, Libéria, Honduras e Nicarágua).

Havia uma expectativa de uma segunda saída dos Estados Unidos tendo sido aprovada a Convenção. No entanto, conforme indica Jurema Machado, coordenadora de cultura da representação da UNESCO no Brasil, tendo conseguido amenizar o texto da Convenção, como será descrito a seguir, este instrumento já não era mais interpretado como um empecilho às negociações comerciais em torno dos bens e serviços culturais.

A embaixadora dos EUA havia comentado que a aprovação da convenção, com uma votação tão expressiva, era reflexo da ausência dos EUA na UNESCO. Ela admitiu que perdeu o bonde. (...) Por outro lado, (...) não existem expectativas, não só dos EUA, mas de economistas que conhecem mais sobre regulação do comércio internacional, de que a convenção será um divisor de águas tão determinante nas trocas de bens culturais. Então eu acho que os EUA podem ter avaliado que não valeria a pena gerar um conflito, saindo da UNESCO, por um instrumento que não terá um efeito tão marcante. A convenção cria um respaldo ético, mas ela não prescinde de respaldo político. Os arranjos continuam sendo políticos, não será a legalidade, que a convenção dá certa guarida, com um tratamento diferenciado para os bens e serviços culturais, o suficiente para garantir posições em um mercado tão complexo. Os aspectos políticos vão continuar pesando muito. (Jurema Machado – Coordenadora de Cultura da UNESCO Brasil)<sup>32</sup>

Em 18 de março de 2007, após mais de 50 países terem ratificado a Convenção, sendo o Brasil o 40º da lista, esta entra em vigor.

---

<sup>32</sup> Entrevista concedida à autora em 27 de abril de 2009. (Brasília)

## 4. CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE CULTURAL

---

### **Convenção aprovada: descrição e análise**

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada na UNESCO, é formada por oito capítulos, além do preâmbulo e de um anexo. Em termos de estrutura a Convenção está subdividida em três partes: a primeira diz respeito aos aspectos conceituais, sendo composta pelo preâmbulo e os três primeiros capítulos, a segunda refere-se às normas que os Estados Partes devem seguir, formada pelos quarto e quinto capítulos e, a terceira parte, relativa aos aspectos administrativos e institucionais, a qual compõe os capítulos finais, sexto e sétimo, e o anexo. Seguindo esta estrutura, a Convenção da Diversidade será, a seguir, apresentada.

Na descrição da Convenção aprovada, ela será comparada com seu primeiro anteprojeto, elaborado pelos peritos independentes convidados pela UNESCO, datado de julho de 2004, e, porventura, com os dois textos subseqüentes, o primeiro de março de 2005, resultante da segunda reunião de peritos intergovernamentais, e o segundo de abril do mesmo, conhecido como Texto da Cidade do Cabo, que foi pauta da terceira e última reunião intergovernamental.

Como indicado, a primeira parte da Convenção é composta pelo preâmbulo e pelos artigos que compõem os três primeiros capítulos da Convenção, a saber, Objetivos e Princípios diretores, Campo de aplicação e Definições. Deste grupo de capítulos o mais polêmico e que mais sofreu alterações durante as reuniões intergovernamentais foi aquele que se refere às definições.

O preâmbulo serve como um resumo dos objetivos, princípios, definições e desafios da Convenção. Neste, destaca-se, que a diversidade cultural é patrimônio comum da humanidade, indispensável para a paz e a segurança no plano local, nacional e internacional, além de ser importante para a plena realização dos direitos e das liberdades fundamentais proclamados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e em outros instrumentos de caráter global. Nesta parte são reconhecidos ainda o papel da cultura como elemento estratégico para políticas de desenvolvimento nacionais e internacionais, a dupla natureza, tanto econômica quanto cultural, das atividades, bens e serviços culturais, bem como o desafio da diversidade cultural perante o processo de globalização, especialmente no que diz respeito ao desequilíbrio entre países ricos e pobres.

Comparando o texto do preâmbulo da Convenção aprovada com o primeiro elaborado pelos peritos independentes percebe-se a ampliação de parágrafos e de temáticas incitadas nesta parte. A Convenção aprovada amplia seu escopo para as áreas social, educacional e de gênero, bem como para a relação com o desenvolvimento, a ampliação do conceito de cultura e o entendimento da abrangência do termo diversidade cultural.

O anteprojeto não trazia de forma alguma a perspectiva antropológica da cultura e ainda pautava a relação entre diversidade cultural e biodiversidade. Nenhum tópico do preâmbulo referenciava-se, explicitamente, sobre proteção, nem promoção da diversidade. Lia-se sobre a liberdade dos povos e nações em expressar sua diversidade, mas não havia nada que indicasse a importância de protegê-la ou promovê-la.

No texto da Convenção aprovada, a diversidade não é um âmbito para o desenvolvimento sustentável, mas sim um de seus “motores”. A cultura é tida como elemento estratégico para o desenvolvimento, a erradicação da pobreza, a coesão social e para a condição da mulher. Desse modo, a Convenção aproxima-se ao disposto no Relatório da UNESCO Nossa Diversidade Criadora.

Além disso, alguns dos princípios contidos no artigo 2º, bem como das definições incluídas no artigo 4º foram também incorporados ao preâmbulo. Dessa maneira, nesta parte são apresentadas as linhas mestras da Convenção, consolidadas quatro primeiros artigos, a saber:

A reafirmação de uma visão geral da cultura, de sua transversalidade e de seu lugar como dimensão estratégica do desenvolvimento; a vinculação entre diversidade cultural e direitos humanos, a necessidade de garantir, a partir desse quadro geral, a proteção e a promoção da diversidade dos conteúdos e das expressões culturais, a afirmação da dimensão econômica da cultura e da especificidade de bens e dos serviços culturais dela decorrentes, e a importância da cooperação internacional para fazer frente aos desafios colocados à cultura e à diversidade cultural, no momento presente (BRASIL, 2004a: 9).

No artigo 1º, Objetivos, ressalta-se o fomento à interculturalidade, o respeito à diversidade das expressões culturais, o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas culturais, bem como o fortalecimento da cooperação e a solidariedade internacionais. Oito são os princípios diretores dispostos no artigo 2º da Convenção, que versam, dentre outros aspectos, sobre o respeito aos direitos do homem, às liberdades, bem como a todas as culturas, sobre soberania e cooperação dos países e sobre a complementariedade dos aspectos culturais para a promoção do desenvolvimento sustentável. Determina-se ainda, no artigo 3º, que o referido instrumento aplica-se a

políticas e medidas adotadas pelos países membros relativas à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais. Por fim, no artigo 4º, dedicado às definições, a diversidade cultural, o conteúdo cultural, as expressões culturais, as atividades, bens e serviços culturais, as indústrias culturais, as políticas e medidas culturais, a proteção e a interculturalidade configuram-se como os conceitos basilares da Convenção.

Nos Objetivos, poucas mudanças foram efetuadas entre o primeiro anteprojeto elaborado pelos peritos independentes e o texto final da Convenção aprovada. A maioria dos temas trazidos na lista de objetivos do anteprojeto se mantém, apenas com alterações em sua redação. Além disso, dois outros objetivos são criados. Essa semelhança do texto não significa que não houve discussão acerca de seus pontos.

Logo a primeira alínea deste artigo traz o texto: “proteger e promover a diversidade das expressões culturais”. Muitas reservas foram feitas ao termo “proteger” e “proteção”, sobretudo das delegações norte-americana e japonesa – essa discussão, segundo documentos que relatam os trabalhos da segunda reunião intergovernamental, permeou todo o encontro. Em seguida, a alínea (b) do anteprojeto, que na Convenção passa a ser alínea (g), iniciou outro debate, pois reconhecia a natureza específica e dual dos bens e serviços culturais. Também cabe indicar que dois novos objetivos foram propostos durante a segunda sessão intergovernamental, indicados na Convenção aprovada pelas alíneas (d) e (f). O primeiro fomentando a interculturalidade (que será, posteriormente, sugerida também no artigo sobre definições) e, o segundo, reafirmando a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento, que será uma mudança levada para diversas partes da Convenção, com o intuito de dar maior escopo e legitimidade internacional perante governos e instituições multilaterais à Convenção.

Também os princípios diretores, tema do artigo 2º, foram ampliados, em seus títulos, textos e escopo. Um dos princípios propostos no primeiro anteprojeto, que versava sobre a transparência na elaboração e aplicação de políticas culturais nacionais, foi retirado da Convenção. Além dos princípios formulados pelo grupo de especialistas, foi criado apenas mais um, o princípio de soberania dos países que, estranhamente, não era indicado em nenhum momento no tratado. É interessante observar que esta indicação para o texto da Convenção serve, principalmente, como marco regulatório internacional que reconhece a soberania dos países em formular políticas culturais que podem ser, inclusive, contrárias a algumas políticas internacionais em outros âmbitos, tais como o comercial e o financeiro.

De maneira geral, observa-se que o âmbito local, ausente no texto do anteprojeto, passa a ser afirmado em diversos momentos da Convenção, sendo também somado ao princípio da solidariedade e cooperação internacional, parágrafo 4º. Outro aspecto genérico percebido entre o primeiro texto da Convenção e o último é a retirada da referência explícita à biodiversidade do texto como um paralelo à idéia de diversidade cultural, que anteriormente auxiliava na definição do princípio de sustentabilidade o qual, na Convenção aprovada é intitulado como princípio do desenvolvimento sustentável, parágrafo 6º. Este paralelo, segundo é indicado no documento elaborado pelo Ministério da Cultura brasileiro, Comentários do Governo brasileiro ao Anteprojeto da Convenção sobre a Proteção da Diversidade dos Conteúdos Culturais e das Expressões Artísticas, a relação entre as noções de biodiversidade e diversidade cultural traz problemas de ordem conceitual e propositiva, na medida em que “reduz a importância da dinâmica cultural, da capacidade de reinvenção e criação dos elementos simbólicos e na medida em que colocaria a produção cultural como custo do processo de desenvolvimento humano” (BRASIL, 2004a: 13).

O campo de aplicação e as definições, no primeiro e segundo anteprojeto, formavam um único parágrafo. Somente no Texto da Cidade do Cabo ele é repartido em dois, sendo, o capítulo sobre o Campo de aplicação composto apenas pelo artigo 3º.

Neste artigo houve uma mudança substancial no tocante ao tipo de medidas e políticas adotadas pelas Partes, as quais a Convenção se aplica. Enquanto que no primeiro anteprojeto se previa medidas e políticas que tivessem um impacto sobre a diversidade das expressões culturais, o texto proposto pela Presidência da Conferência dirige a Convenção, explicitamente, às políticas e medidas relacionadas à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais.

Há uma limitação do escopo da convenção e um enfraquecimento de seu texto, pois existe uma série de medidas e políticas que não são relacionadas à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, mas que afetam fortemente esta diversidade, como por exemplo, as políticas energéticas, seja de construção de hidroelétricas, seja na exploração petrolífera, quando realizadas em territórios de populações tradicionais. Por outro lado, determinados países podem argumentar, como já o fizeram anteriormente, que certas medidas e políticas eminentemente culturais assim não o sejam, sustentando que políticas para o cinema, por exemplo, não são políticas culturais, já que seu entendimento do cinema se dá enquadrando esta atividade como “entretenimento” ou “negócios” (BRASIL, 2005a: 5).

O artigo referente às definições serve para balizar os direitos e obrigações dos países partes. Diferente dos objetivos e dos princípios, que têm uma característica mais próxima de uma declaração de intenções, as definições localizam o escopo de aplicação, de atuação, da Convenção. Por exemplo, quando no artigo 6º é dito que “no marco de suas políticas e

medidas culturais (...), cada Parte poderá adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território”, o artigo referente às definições auxiliam em sua leitura quando explicam o que são “políticas e medidas culturais”, “proteção”, “diversidade cultural” e “expressões culturais”.

Na versão final da Convenção, o artigo 4º é composto por oito conceitos, distribuídos, cada um, em um parágrafo, a saber, diversidade cultural; conteúdo cultural; expressões culturais; atividades, bens e serviços culturais; indústrias culturais; políticas e medidas culturais; proteção e; interculturalidade. No primeiro anteprojeto dos peritos independentes, havia sete conceitos, dos quais alguns foram retirados (por não terem nenhuma função operacional no texto) ou tiveram mudança em seu título, são eles: cultura; bens e serviços culturais; capital cultural e; políticas culturais.

De maneira geral, houve uma simplificação na redação das definições. Esta redução foi resultado, principalmente, do trabalho realizado para a elaboração do Texto da Cidade do Cabo, sendo, porém, também reflexo das discussões durante a segunda sessão intergovernamental de peritos.

Do conceito de diversidade cultural foi retirada a referência aos bens e serviços culturais, quando afirmava que a diversidade se manifestava na “variedad de expresiones culturales de que son portadores los bienes y servicios culturales, en todas las partes del mundo” (UNESCO, 2004: 4)<sup>33</sup>. Da noção inicial de expressões culturais foram retiradas as especificações sobre conteúdo cultural, para criar um parágrafo à parte, com esta definição. No anteprojeto original também no conceito de expressões culturais havia referências aos bens e serviços culturais, tanto quando falava de expressões artísticas, como quando definia conteúdo cultural.

O parágrafo sobre atividades, bens e serviços culturais foi bastante polêmico, durante as negociações intergovernamentais, em especial, durante o segundo encontro. O texto final é completamente diferente da versão inicial. Cabe indicar que sua redação foi melhorada quando se comparam os textos. No texto do anteprojeto havia dois tópicos de difícil consenso. O primeiro definia esses bens e serviços como “resultado do trabalho (industrial, artístico ou artesanal)” sendo muito ampliado e indo além do campo da cultura. O segundo referia-se aos bens e serviços como aqueles que podem gerar uma propriedade intelectual, o que não é necessariamente uma condição. Na Convenção aprovada eles são definidos

---

<sup>33</sup> Art. 4, § 2º.

como atividades, bens e serviços que “incorporam ou transmitem expressões culturais”. É uma conceituação, de certo modo, genérica e também complicada já que, em último caso, retomando os conceitos de expressões culturais e conteúdo cultural, pode-se ler como bens e serviços culturais aqueles que incorporam ou transmitem identidades culturais, sendo que, nem todos os produtos artísticos, por exemplo, são identitários. Outra mudança neste tópico foi a inclusão da palavra “atividades”, que apenas foi incorporada ao conceito no Texto da Cidade do Cabo.

Segundo informações obtidas junto ao Presidente do Comitê de Redação, a inclusão de “atividades culturais” representa uma tentativa da presidência de convencer o Japão a apoiar a convenção, já que um dos pontos em que a sua delegação mais insistiu nas reuniões anteriores foi na suposta inadequação do termo “bens e serviços culturais”, face sua conotação comercial. A delegação japonesa propôs, insistentemente, a substituição de “bens e serviços culturais” por “atividades culturais” (BRASIL, 2005a: 6).

A definição seguinte, de indústria cultural, caracteriza-se também por ser simplista, se comparada com todos os estudos desenvolvidos pelos frankfurtianos ou, até mesmo, com a diversidade e amplitude de suas áreas de atuação, na produção, difusão e distribuição de expressões culturais. Este aspecto, entretanto, não é resultado dos debates nas reuniões intergovernamentais, estando o texto assim desde a primeira versão da Convenção. Assim, o que aparenta não ser esta uma definição que importava aos países discutir, aprofundar e melhorar.

Tal como acontece com a definição de indústrias culturais, também a de políticas e medidas culturais não teve muita alteração. Além do título, foi também retirado a sugestão de uma lista não exaustiva de políticas culturais, como um anexo proposto no anteprojeto dos peritos independentes. Este era um documento interessante, mas de difícil consenso entre os países. Apesar disso, teria sido interessante aprimorar o conceito a partir das informações contidas neste anexo, o que não foi realizado. Vale indicar ainda que, ao longo de todo o texto aprovado da Convenção, ao lado das políticas é acrescida a palavra medidas, provavelmente para atender àqueles países que não possuem uma política pública para a cultura (países em desenvolvimento ou até países desenvolvidos, como os Estados Unidos, por exemplo).

As duas últimas definições da Convenção aprovada, proteção e interculturalidade, foram criadas, respectivamente, pela Presidência no Texto da Cidade do Cabo (tendo sido, porém, discutida com países em um Grupo de Trabalho específico formado na segunda reunião) e durante a segunda sessão intergovernamental.

Na definição de “proteção” e “proteger”, o texto da presidência retoma uma proposta apresentada em plenário pelo próprio Presidente Asmal durante a última Reunião Intergovernamental, que não teve acolhida pelas delegações presentes. Tal definição remete-se às noções de preservação, salvaguarda e aumento/ intensificação da diversidade das expressões culturais (BRASIL, 2005a: 7).

Sobre a definição de proteção é interessante notar que ela traz uma nova noção desta atividade para a própria UNESCO, distinta da ação de salvaguarda comum a outras convenções (como do patrimônio, material e imaterial). É curioso notar, entretanto, que não seja definida também a promoção.

Por fim, é somada a definição de interculturalidade, dando respaldo conceitual a um dos objetivos criados no segundo encontro dos peritos intergovernamentais, referindo-se à “existência e interação equitativa de diversas culturais, assim como à possibilidade de geração de expressões culturais compartilhadas” (UNESCO, 2005a: Art. 4, § 8º).

A segunda parte da Convenção, que se refere às normas que os países devem seguir, é formada pelos quarto e quinto capítulos, denominados “Direitos e obrigações das partes” e “Relação com outros instrumentos”. O primeiro é composto por 15 artigos e o segundo por dois. Na primeira versão do anteprojeto, o capítulo reservado aos direitos e obrigações era subdividido em duas seções, uma relativa aos direitos no plano nacional e outra sobre os direitos e obrigações relativos à cooperação internacional, abandonadas apenas no Texto da Cidade do Cabo. No anteprojeto havia 14 artigos em um capítulo e um no seguinte. Cabe destacar que as principais mudanças entre a Convenção aprovada e o anteprojeto dos peritos independentes são registradas nesta parte.

O artigo 5º, que versa sobre as regras gerais em matéria de direitos e obrigações, continua praticamente similar ao original, apenas reunindo os dois parágrafos em apenas um e retirando a menção sobre a obrigação em proteger e promover a diversidade nos planos doméstico e internacional, mantendo somente o reconhecimento da soberania das Partes em adotar políticas e medidas para a diversidade. Na versão final da Convenção temos exatamente o seguinte texto: “As Partes (...) reafirmam seu direito soberano de formular e implementar as suas políticas culturais e de adotar medidas para proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, bem como para o fortalecimento da cooperação internacional, a fim de alcançar os objetivos da presente Convenção”.

Este direito soberano dos países de poder implementar políticas culturais aparece também como objetivo e como princípio, nos artigos 1º e 2º. Ele, entretanto, não é criado pela

Convenção, é um direito já existente. Isso, no entanto, não resultou em uma rápida aprovação. Alguns países inicialmente questionaram se este artigo contestaria o disposto em outros tratados internacionais, sobretudo aqueles regidos pela OMC, e solicitaram a inclusão da expressão “em conformidade com suas obrigações internacionais”. A resolução final que se chegou durante as reuniões foi de que o artigo 20, que regula a relação da Convenção com os outros instrumentos internacionais já cumpria essa função, não alterando assim a redação do referido artigo.

El Artículo 5.1 era necesario, más que nada porque en él se recuerda que los Estados, a no ser que hayan limitado voluntariamente su capacidad para actuar en el área cultural, tienen total libertad para formular y aplicar sus políticas culturales (...). Al mismo tiempo, se recuerda que, antes de contraer nuevos compromisos internacionales, deberían tener en cuenta el efecto de éstos sobre su capacidad para formular y aplicar sus políticas culturales. Asimismo, el Artículo 5.1 es importante porque transmite un mensaje claro de que las Partes en la Convención no contestarán las medidas adoptadas por otras Partes a fin de proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales, ya que dichas medidas son compatibles con las disposiciones de la Convención, tal y como se precisa en el 2º párrafo del Artículo (BERNIER, 2008: 9).

O artigo 6º, relativo aos direitos das partes no âmbito nacional, também sofreu poucas alterações, quando comparado com o anteprojeto original. Este artigo elenca algumas políticas e medidas que podem ser implementadas pelos Estados, não sendo esta uma lista limitativa. Sobre elas destacam-se as alíneas (a), (b), (e) e (g) com um texto genérico e as alíneas (c), (d), (f) e (h) com um texto que pode sustentar diretrizes para uma política pública de cultura, como pode ser visto a seguir. As alíneas (b) e (d) entraram em pauta durante as discussões do texto por suscitarem, para alguns países, um desacordo com os tratados internacionais na área do comércio, porém mudanças não foram feitas.

#### Artigo 6 - Direitos das Partes no âmbito nacional

1. No marco de suas políticas e medidas culturais, tais como definidas no artigo 4.6, e levando em consideração as circunstâncias e necessidades que lhe são particulares, cada Parte poderá adotar medidas destinadas a proteger e promover a diversidade das expressões culturais em seu território.
2. Tais medidas poderão incluir:
  - (a) Medidas regulatórias que visem à proteção e promoção da diversidade das expressões culturais;
  - (b) Medidas que, de maneira apropriada, criem oportunidades às atividades, bens e serviços culturais nacionais – entre o conjunto das atividades, bens e serviços culturais disponíveis no seu território –, para a sua criação, produção, difusão, distribuição e fruição, incluindo disposições relacionadas à língua utilizada nessas atividades, bens e serviços;
  - (c) Medidas destinadas a fornecer às indústrias culturais nacionais independentes e às atividades no setor informal acesso efetivo aos meios de produção, difusão e distribuição das atividades, bens e serviços culturais;
  - (d) Medidas voltadas para a concessão de apoio financeiro público;

- (e) Medidas com o propósito de encorajar organizações de fins não-lucrativos, e também instituições públicas e privadas, artistas e outros profissionais de cultura, a desenvolver e promover o livre intercâmbio e circulação de idéias e expressões culturais, bem como de atividades, bens e serviços culturais, e a estimular tanto a criatividade quanto o espírito empreendedor em suas atividades;
- (f) Medidas com vistas a estabelecer e apoiar, de forma adequada, as instituições pertinentes de serviço público;
- (g) Medidas para encorajar e apoiar os artistas e todos aqueles envolvidos na criação de expressões culturais;
- (h) Medidas objetivando promover a diversidade da mídia, inclusive mediante serviços públicos de radiodifusão (UNESCO, 2005a: art. 6).

Uma crítica comum ao texto da Convenção e que se aplica a este artigo, é que não são determinadas às Partes obrigações. As medidas indicadas são facultativas, os Estados podem ou não implementá-las. Apesar disso, essa lista reflete a complexidade das ações relativas à proteção e promoção da diversidade de expressões culturais, que irão variar de acordo com as circunstâncias e condições particulares de cada país.

O artigo 7º, que indica as medidas para a promoção das expressões culturais, também se mantém similar, com a retirada apenas de uma referência direta a bens e serviços culturais da alínea (b) do parágrafo 1º do anteprojeto e da alínea (b) do parágrafo 2º sobre propriedade intelectual. Em geral, foram acrescentadas poucas informações, como a questão da mulher na alínea (a) do primeiro parágrafo e das “comunidades culturais e as organizações” no texto do parágrafo 2º.

As medidas indicadas tratam de questões como a criação, produção, difusão e distribuição das expressões culturais dos países membros, com atenção especial à situação das mulheres, das minorias e dos povos indígenas. Reconhece a importante contribuição dos artistas e de todas as pessoas que participam do processo criativo, bem como o papel fundamental destes que fazem nutrem a diversidade de expressões culturais.

É curioso observar neste artigo que não há uma responsabilidade direta do Estado em promover tais expressões, com apoio financeiro aos artistas, regulação das mídias ou ainda fomento à produção independente, por exemplo. No texto, as Partes “procurarão criar (...) um ambiente que encoraje indivíduos e grupos sociais a criar, produzir, difundir, distribuir suas próprias expressões culturais (...) [e] ter acesso às diversas expressões culturais provenientes do seu território e dos demais países do mundo” (UNESCO, 2005a: art. 7, § 1º) e “buscarão também reconhecer a importante contribuição dos artistas (...) e das comunidades culturais” (UNESCO, 2005a: art. 7, § 2º).

De hecho, se hace una descripción general de lo que se piensa realizar en el futuro al aplicar la Convención. De ello se deduce, de manera implícita, la visión según la cual la mejor manera de garantizar la diversidad de las expresiones culturales a largo plazo es promoviendo su desarrollo. (...) Se trata de un amplio programa que, para llevarse a cabo, requerirá forzosamente mucho convencimiento y grandes esfuerzos. El Anteproyecto de convención de los expertos independientes imponía, a este respecto, una obligación estricta de promover la diversidad de las expresiones culturales. Durante la sesión del Comité de Redacción, en diciembre de 2004, en la cual surgieron profundas discusiones sobre el Artículo 7.1, un número importante de miembros del Comité afirmaron que el texto no debía crear nuevos derechos; este punto de vista fue el que prevaleció durante la sesión plenaria (BERNIER, 2008: 11).

O artigo 8º, nas duas primeiras versões do anteprojeto, era intitulado de “Obrigações de proteger as formas vulneráveis de expressão cultural” (o artigo anteriormente descrito carregava a expressão “obrigação de” em seu título ao invés de “medidas”). Apenas no Texto da Cidade do Cabo, passou a ser denominado de “Medidas para proteção das expressões culturais”. Essa alteração no título não se refletiu, no entanto, no texto, mantendo a especificidade para proteção das “expressões culturais em risco de extinção”.

Cabe ressaltar que a cooperação mútua dos países, identificada em seguida no artigo 17, está referida especificamente ao artigo 8º. Ou seja, apenas a proteção das expressões ameaçadas de extinção podem se converter em objeto de solução de controvérsias, visto que, as demais obrigações contidas na Convenção referem-se a responsabilidades das Partes consigo mesmas, não envolvendo os demais Estados. Sobre esta questão, vale lembrar o Rascunho elaborado pela RIDC, cujas obrigações mútuas estavam relacionadas a medidas que poderiam ter impacto nas indústrias culturais e nos bens e serviços culturais de um Estado sob outro. De acordo com o texto deste Rascunho, essas medidas deveriam ser coerentes com os princípios e objetivos daquela Convenção, caso contrário, poderia ser objeto da solução de conflitos.

Outra alteração ainda no artigo 8º deixa ambígua qual seria a ação mútua a ser desempenhada pelos Estados Partes. Enquanto que no anteprojeto original inicialmente uma Parte comunicava ao Comitê sobre as expressões ameaçadas e que necessitavam de uma ação de salvaguarda. O Comitê examinaria cada caso ao Estado Parte interessado que adotasse medidas em um prazo determinado podendo este Estado solicitar colaboração ou ajuda internacional para implementar as ações. Deste modo, estava clara a participação e cooperação dos demais países. Na versão aprovada da Convenção, a Parte diagnostica estas expressões, adota medidas em conformidade com as disposições da Convenção e informa ao Comitê, se assim desejar, quais as medidas a serem tomadas e o Comitê poderá fazer recomendações, se julgar necessário.

La obligación que se impone a las Partes, en el Artículo 8.3, de informar al Comité Intergubernamental acerca de las medidas adoptadas para enfrentarse con una situación de urgencia podría interpretarse como una forma de intervención en los asuntos internos de la Parte implicada, pero el objetivo definido en el Artículo 8 está muy lejos de esto. (...) Hay una cosa que sí es segura: los futuros eventos sobre esta cuestión no tardarán mucho en llegar. En efecto, la Conferencia de las Partes, durante su 1ª sesión ordinaria, en junio de 2007, pidió al Comité Intergubernamental que preparase directivas operacionales, otorgando prioridad a los Artículos 7, 8, 11 a 17, y 18 de la Convención, y le presentase, en la 2ª sesión ordinaria prevista para junio de 2009, el resultado de sus esfuerzos, con miras a su evaluación y aprobación (BERNIER, 2008: 12).

O artigo 9º, intitulado intercâmbio de informações e transparência, e o 10º, educação e conscientização pública, não possuem mudanças substanciais. Do primeiro, a alínea (a), relativa aos relatórios enviados a UNESCO, na versão final, como nos segundo e terceiro anteprojetos, eles são emitidos a cada quatro anos e na original eram a cada dois e a alínea (b) substitui “autoridades competentes”, expressão apenas presente na primeira versão, por “ponto focal”. Sendo a troca de informações uma ferramenta fundamental numa Convenção sobre a diversidade de expressões culturais, o alargamento do período de entrega dos relatórios não parece coerente.

Este artigo representa um mecanismo de supervisão da aplicação da Convenção pelas Partes. Além disso, pretende funcionar também como uma possibilidade de conhecer as medidas adotadas pelos países que podem servir de estímulo ou referência para outros. De certo modo, o artigo 9º auxilia na execução do parágrafo primeiro do artigo 19, no qual as “Partes comprometem-se a trocar informações e compartilhar conhecimentos especializados relativos à coleta de dados e estatísticas sobre a diversidade das expressões culturais, bem como às melhores práticas para a sua proteção e promoção”.

Do artigo 10, a única alteração relevante foi retirada da referência sobre as mídias da alínea (a) e a criação da alínea (c), desde o segundo anteprojeto, que indicava o “estabelecimento de programas de educação, treinamento e intercâmbio na área das indústrias culturais”. Esta parte incita às Partes que se proteja e promova a diversidade de expressões culturais mediante a aplicação de programas de educação, formação e intercâmbio, que propiciem a criatividade e fomentem a capacidades de produção cultural. Um aspecto que neste artigo não foi suficientemente desenvolvido foi o da educação intercultural, que significa:

Trazer elementos de várias culturas, como conhecimentos, valores e tradições, que se articulam e se integram nas práticas cotidianas das pessoas, para o campo das políticas de divulgação e de valorização da Diversidade Cultural e para o dia a dia das pessoas, das instituições e das sociedades. É bom destacar que a interculturalidade não é inverter a relação desigual de discriminado a discriminador,

mas uma superação de qualquer forma de simetria nas relações culturais entre indivíduos e sociedades (LUCIANO, 2008: 71).

Uma educação para a diversidade cultural deixaria de ser pensada como uma educação para a tolerância, transformando-se numa educação para o reconhecimento de nossas diferenças como patrimônio da humanidade e a construção de processos de interação entre essas diferenças que constituem nossa diversidade. Porém, as questões a respeito da educação e também da participação da sociedade civil não foram satisfatoriamente desenvolvidas no texto da Convenção. Segundo José Márcio Barros:

Pensar o papel da sociedade civil na proteção e promoção da diversidade cultural demanda a superação de uma visão homogeneizadora tanto do Estado quanto da sociedade civil e o reconhecimento de sua diversidade interna, como base para repensar as formas de proteção e promoção. (...) Sem a sociedade civil o Estado não perde apenas um colaborador na defesa da diversidade cultural, perde o espaço onde a diversidade cultural adquire um sentido político e não apenas antropológico. Sem o Estado, a defesa da diversidade não se institucionaliza e resume-se a um calendário de festividades ou um código de tolerâncias (BARROS, 2009: 13-18).

O artigo 11, sobre participação da sociedade civil, não tem uma mudança brusca em seu texto, mas no que ele representa. Na versão do primeiro anteprojeto, determinava-se que a sociedade civil tinha responsabilidades, enquanto que no texto aprovado os Estados Partes reconhecem o papel da sociedade civil e devem encorajá-la. Especificamente sobre esta Convenção, é notório o envolvimento e a participação da sociedade em todo seu processo, desde a criação das redes e coalizões, passando pela presença marcante durante as sessões das reuniões intergovernamentais de peritos, que contavam com uma média de 20 organizações não-governamentais, até chegar aos discursos dos representantes dessas instituições, que trazem também para a sociedade a função de traduzir e implementar os preceitos da Convenção, como pode ser percebido na declaração de François de Bernad, presidente do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Mundialização (GERM).

De fato, mesmo a sociedade civil não sendo “parte” na Convenção (num plano estritamente jurídico), ela deve dar substância à sua implementação, à sua tradução no terreno instável das políticas culturais, educativas e sociais. A sociedade civil deve praticar: a) uma “auto-implicação”; e b) uma implicação das partes oficiais sobre todos os temas que justificam um recurso à Convenção. A sociedade civil também deve suscitar a criação de ferramentas (de informação, de explicação, de utilização) da Convenção, bem como sua difusão por todos os meios. Ela deve contribuir para a criação de módulos de ensino e de formação nessa matéria. Ela deve, finalmente, contribuir para a “criação de sentidos” a favor desta convenção, que muitas vezes parece ser justificada ou injustificadamente, mais um dos milhares gestos burocráticos desprovidos de efetividade (BERNAD, 2008: 46).

O artigo 12, relativo à promoção da cooperação internacional, sofreu grande alteração, sendo retirada a maioria de suas alíneas que faziam menção à promoção dos bens e serviços culturais, e criadas outras duas, uma acerca da parceria com a sociedade civil, ONGs e setor privado para promover a diversidade e outra estimulando os acordos de co-produção e co-distribuição. Esta última alínea, no anteprojeto apresentado pelos peritos independentes configurava-se como um artigo, ou seja, tinha um peso maior ao que possui na atual Convenção.

Diferente de sua versão inicial, este artigo prioriza a cooperação relacionada às expressões ameaçadas de extinção, objeto dos artigos 8 e 17, constando, esta alteração, desde a segunda versão do anteprojeto. Segundo nota de pé de página desta segunda versão, alguns Estados membros sugeriram que a situação de vulnerabilidade fosse incluída no preâmbulo e no artigo referente às definições da Convenção, tendo em vista que este é um fenômeno global. No Texto da Cidade do Cabo, é criado um parágrafo no preâmbulo que “reconhece a necessidade de adotar medidas para proteger a diversidade das expressões culturais incluindo seus conteúdos, especialmente nas situações sem que expressões culturais possam estar ameaçadas de extinção ou de grave deterioração” (UNESCO, 2005a: preâmbulo). No entanto, nenhuma alteração foi proposta a respeito das definições.

Este artigo compõe, junto com os artigos 14, 16, 17 e 18, uma seqüência de disposições acerca da cooperação internacional que se espera com esta Convenção. Ele convida aos países membros a fortalecer sua cooperação bilateral, regional e internacional com vias a facilitar a promoção da diversidade cultural. Uma lista de objetivos é apresentada, fomentando intercâmbios culturais profissionais e internacionais, compartilhamento de práticas de gestão, parcerias com a sociedade civil, organizações não-governamentais e setor privado, utilização das novas tecnologias e acordos de co-produção e de co-distribuição.

A cooperação multilateral em setores como comércio e investimentos são muito mais freqüentes e conhecidas do que na área das políticas culturais, tendo estas um histórico muito mais doméstico do que internacional. Algumas organizações internacionais e regionais já trabalham neste sentido, tais como, a própria UNESCO, a Rede Internacional de Políticas Culturais, o Conselho da Europa, Convênio Andrés Bello. A colaboração a estas redes, bem como o desenvolvimento de uma cooperação na área das políticas culturais, são desafios que se colocam aos Estados Partes.

La política cultural internacional, cumplimentada por las organizaciones intergubernamentales con funciones en materia de cooperación cultural, no sólo lleva a cabo a través de la aprobación y ejecución de planes y programas de cooperación específicos en las distintas áreas de competencia de cada una de ellas, sino también, en foros internacionales especializados, por medio del ejercicio de funciones normativas, que han permitido el desarrollo de una nueva rama de la legislación internacional vinculada a la diversidad de situaciones, relaciones e intereses, a semejanza de la legislación cultural nacional de los países (HARVEY, 1991: 41).

A integração da cultura no desenvolvimento sustentável, tema do artigo 13, surge apenas no Texto da Cidade do Cabo. Seu texto, entretanto, já havia sido redigido, como um primeiro parágrafo do artigo relativo à cooperação para o desenvolvimento. Segundo documento da UNESCO, este parágrafo foi proposto pela França, com objetivo de deixar o texto mais expressivo. Ao que parece foi uma tentativa de trazer para o capítulo referente aos direitos e obrigações das partes, o vínculo entre cultura e desenvolvimento sustentável. Sua redação retoma o caráter transversal da cultura, indicando que esta deve integrar as políticas de desenvolvimento em todos os níveis. Não há, entretanto, como na maioria deste capítulo, uma cobrança ou obrigatoriedade muito latente. Seu tom é mais declaratório.

Apesar de ter sido proposto pela França, este artigo está em total sintonia com o trabalho desenvolvido pela UNESCO, desde a década de 1970, com a realização de conferências intergovernamentais para debater aspectos institucionais, administrativos e econômicos das políticas culturais, com a declaração da Década Mundial do Desenvolvimento Cultural (1988-1997), da nomeação de uma comissão mundial sobre cultura e desenvolvimento, entre outras ações.

O artigo 14, de cooperação para o desenvolvimento, é reforçado na versão final da Convenção. Suas mudanças foram iniciadas na segunda reunião intergovernamental, no entanto, é o Texto da Cidade do Cabo que consagra a redação final. Da versão inicial, praticamente todas as alíneas foram mantidas, sendo que complementadas. Apenas duas foram retiradas por completo e parte de uma terceira que versava sobre a criação de um Fundo para a Diversidade que, na Convenção aprovada, como será visto a seguir, torna-se um artigo, mais complexo e com mais informações. Este artigo, tanto no anteprojeto como na Convenção aprovada, antecede a temática sobre o tratamento preferencial dado aos países em desenvolvimento.

El Artículo 14 facilitará a las Partes una lista de medios que puedan adoptar a fin de propiciar el surgimiento de un sector cultural dinámico en los países en desarrollo. Estos medios se dividen en cuatro categorías: 1) el fortalecimiento de las industrias culturales de los países en desarrollo; 2) la creación de capacidades; 3) la transferencia de técnicas y conocimientos prácticos; 4) el apoyo financiero. Para cada categoría, se proponen diversos tipos de medidas, en especial, la creación del

Fondo Internacional para la Diversidad Cultural. La lista se caracteriza por su enfoque pragmático del desarrollo cultural, traduciendo así fielmente la orientación sobre la cual se apoya el principio de cooperación y solidaridad internacional. Sirve de guía para las Partes y contribuye a delimitar los tipos de medidas a adoptar en virtud de los Artículos 15 (Modalidades de colaboración), 16 (Trato preferente a los países en desarrollo) y 18 (Fondo Internacional para la Diversidad Cultural), esto es, los tres mecanismos descritos en el Artículo 14 (BERNIER, 2008: 17).

Sobre a alínea (a), a respeito do fortalecimento das indústrias culturais em países em desenvolvimento, segundo documento da UNESCO, muitos países salientaram que este não deveria se destinar, exclusivamente, à indústria cultural, mas a todas as áreas da criatividade. Pelo documento não é possível saber qual grupo de países fez tal proposta. Cabe, porém, identificar a validade dessa alínea, exclusiva às indústrias culturais, visto que não há na Convenção outro artigo que verse mais detidamente sobre este campo. Ao que parece, esta alínea é valiosa para os países em desenvolvimento. A alínea é reproduzida a seguir:

- (a) o fortalecimento das indústrias culturais em países em desenvolvimento:
  - (i) criando e fortalecendo as capacidades de produção e distribuição culturais nos países em desenvolvimento;
  - (ii) facilitando um maior acesso de suas atividades, bens e serviços culturais ao mercado global e aos circuitos internacionais de distribuição;
  - (iii) permitindo a emergência de mercados regionais e locais viáveis;
  - (iv) adotando, sempre que possível, medidas apropriadas nos países desenvolvidos com vistas a facilitar o acesso ao seu território das atividades, bens e serviços culturais dos países em desenvolvimento;
  - (v) apoiando o trabalho criativo e facilitando, na medida do possível, a mobilidade dos artistas dos países em desenvolvimento;
  - (vi) encorajando uma apropriada colaboração entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, em particular nas áreas da música e do cinema (UNESCO, 2005a: art. 14, § único, (a)).

Na segunda versão do anteprojeto este artigo possuía três parágrafos, sendo que dois deles transformaram-se em artigos isolados (artigos 13 e 15). Desse modo, apenas um parágrafo é mantido e composto por quatro alíneas. Este é ainda incrementado na versão final da Convenção, vinculando a cooperação não somente para o desenvolvimento sustentável, como também para a erradicação da pobreza.

O artigo 15, como já dito, no segundo anteprojeto foi proposto como um dos parágrafos para o artigo 14. Sob o título modalidades de cooperação, o artigo traz uma redação pouco clara. Nele as “Partes incentivarão o desenvolvimento de parcerias entre o setor público, o setor privado e organizações com fins não-lucrativos, e também no interior dos mesmos, a fim de cooperar com os países em desenvolvimento” (UNESCO, 2005a: art. 15). Não existe, portanto, uma definição de quais sejam as modalidades, tampouco como as parcerias público-privado, por exemplo, cooperarão com os países foco da Convenção.

Não há diferenças entre o artigo 16 do anteprojeto original para a versão final da Convenção, embora este tenha sido um ponto polêmico nas reuniões intergovernamentais com alguns países, alinhados com os Estados Unidos, tentando evitar o tratamento preferencial. Além disso, na segunda versão do anteprojeto foi incluída a indicação de que os intercâmbios com os países em desenvolvimento deveriam estar de acordo com as suas obrigações internacionais. Esta frase deu origem a um debate na Plenária. Alguns Estados Membros questionaram a pertinência de tal formulação, enquanto outros a consideraram de caráter essencial. Outro tópico que foi sublinhado na Assembléia, levantado pelo Canadá, foi a necessidade de incluir no texto o respeito pela legislação nacional. Nenhuma das sugestões consta na versão final do artigo, que ficou redigido da seguinte maneira:

Os países desenvolvidos facilitarão intercâmbios culturais com os países em desenvolvimento garantindo, por meio dos instrumentos institucionais e jurídicos apropriados, um tratamento preferencial aos seus artistas e outros profissionais e praticantes da cultura, assim como aos seus bens e serviços culturais (UNESCO, 2005a: art. 16).

Cabe indicar ainda que o tratamento preferencial foi objeto de discussão do primeiro encontro do Comitê Intergovernamental e da primeira emenda da Convenção. Três estudiosos, representando África do Sul, Barbados, Brasil, Índia, Tunísia e União Européia<sup>34</sup>, foram convidados a fazer estudos de casos sobre o tratamento preferencial. A maioria dos estudos de casos estava baseada em acordos bilaterais de cooperação cultural e, especificamente, o Brasil e a Índia examinaram o tratamento preferencial para o setor do audiovisual.

Segundo o relatório da representante brasileira, Vera Thorstensen, todos os especialistas destacaram que o conceito de tratamento preferencial deveria ser interpretado à luz de outras disposições pertinentes da Convenção, especialmente o já citado artigo 14, não devendo, inclusive ser trabalhado em termos estritamente comerciais. Segundo eles, os acordos no âmbito do comércio são uma opção à cooperação, mas que era necessário desenvolver outros mecanismos tais como:

Funding agreements and exchange arrangements; Sharing of resources and experience on best practices; Technical capacity building and transfer of technology; Specific fiscal incentives; Visa facilitation arrangements; Joint production and diffusion of cultural expressions; Joint investment, etc. (THORSTENSEN, 2007: 8)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Estudiosos convidados: Sr. Eugene Mthetwa (África do Sul), Sr. Keith Enfermeiro (Barbados), Sra. Vera Thorstensen (Brasil), Sr. Madhukar Sinha (Índia), Sr. Bilel Aboudi (Tunísia) e Sr. Edouard Borcieu (UE).

<sup>35</sup> Acordos de financiamento e modalidades de intercâmbio; Partilha de recursos e experiência em boas práticas; Capacidade técnica de construção e transferência de tecnologia; Incentivos fiscais específicos; Acordos para facilitação de vistos; Co-produção e difusão de expressões culturais; Investimentos conjuntos, etc. [tradução livre]

O texto do artigo, analisado isoladamente, não traz quais sejam as medidas que viabilizarão a criação e o desenvolvimento de mercados culturais locais ou ainda a formação de artistas e profissionais da cultura nos países em desenvolvimento. O potencial de aplicação do tratamento preferencial está, portanto, nos acordos bilaterais, bem como no desenvolvimento de políticas culturais nacionais. No entanto, pode-se indicar que a afirmação contida neste artigo traz uma legitimidade ao tratamento preferencial em relação a outras normas multilaterais relativas ao comércio, a exemplo dos princípios de Tratamento Nacional ou da Nação Mais Favorecida da OMC. O complicador aqui é que se os países que firmaram esses acordos bilaterais de comércio forem signatários da OMC, eles estarão infringindo a cláusula da Nação Mais Favorecida desta organização. Ivan Bernier, entretanto, traz uma perspectiva positiva para esta aplicação:

En el caso de los bienes y servicios culturales, hay diversas opciones posibles, pero habrá que considerarlas a la luz de los derechos y obligaciones de las Partes en otros acuerdos internacionales, en especial en acuerdos comerciales. Desde este punto de vista, los negociadores del Artículo 16 se mostraron más bien circunspectos, dado que utilizaron las palabras *por conducto de los marcos institucionales y jurídicos adecuados* para calificar el compromiso de otorgar un trato preferente, aunque éste no sea inhabitual en el contexto de la OMC. Las posibilidades existen y, desde el punto de vista cultural, podrían dar resultados interesantes. El interés y el potencial del Artículo 16 fueron considerados como lo suficientemente importantes para que el Comité Intergubernamental (BERNIER, 2008: 18).

Na segunda versão do anteprojeto surge um artigo específico para as expressões culturais vulneráveis. A princípio ele se referia no texto a três outros artigos relativos à cooperação internacional e afirmava apenas que as Partes deveriam reconhecer e ter especial atenção com as chamadas formas vulneráveis de expressão cultural, as formas de discriminação de atores culturais e a marginalização ou exclusão de pessoas pertencentes às minorias e aos povos indígenas. Apenas na versão do Texto Cidade do Cabo o artigo 17 refere-se especificamente à cooperação mútua para as expressões culturais ameaçadas, substituindo também o termo formas vulneráveis por situações de grave ameaça. Na segunda reunião intergovernamental o artigo foi aprovado em plenária por 50 Estados, sendo que alguns países signatários manifestaram reservas ao artigo proposto devido às seguintes razões:

- Concerning the risk of an overly restrictive acceptance of vulnerable forms of cultural expression;
- Concerning the idea of recognition, which could give rise to a new right, when it had been decided that the convention could not establish new rights;
- Concerning the reference to persons belonging to minorities and indigenous peoples;

- Concerning the term cultural actors, regarded as ambiguous (UNESCO, 2005b: 13)<sup>36</sup>.

Sobre este artigo cabe notar que não há qualquer orientação sobre as medidas que deverão ser tomadas para resolver estas situações de grave ameaça. Indica-se, simplesmente, que as Partes deverão cooperar e prestar assistência mútua, com atenção especial aos países em desenvolvimento. Deve-se ler este artigo à luz do princípio da solidariedade e cooperação internacionais (artigo 2.4), no qual permite a todos os países “criarem e fortalecerem os meios necessários a sua expressão cultural – incluindo as indústrias culturais, sejam elas nascentes ou estabelecidas – nos planos local, nacional e internacional” (UNESCO, 2005a: artigo 2, § 4º).

O Fundo Internacional para a Diversidade Cultural, tema do artigo 18, conforme indicado anteriormente, já constava no anteprojeto dos peritos independentes como também no Rascunho da RIPC. No entanto, ele surgirá como um artigo em separado apenas no Texto da Cidade do Cabo. Comparando o artigo neste texto com a versão final da Convenção, somente se adiciona o parágrafo 7º, que regula sobre a forma de contribuir ao Fundo. Os demais parágrafos e alíneas se mantêm. Esse artigo, como outros já descritos, são exemplos da importância do Presidente da Conferência, Sr. Kader Asmal para a finalização dos trabalhos de criação da Convenção.

Não é a primeira convenção da UNESCO que prevê instituir um Fundo de financiamento, outras podem ser citadas como a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, e a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Inclusive o artigo 18 é bastante similar, respectivamente, aos artigos 25 e 15 dessas convenções. A principal diferença está no parágrafo 7º da Convenção sobre a Diversidade Cultural. Este parágrafo indica que as Partes “farão esforços para prestar contribuições voluntárias”. Ao contrário, nos tratados citados a contribuição é obrigatória, como pode ser lido no artigo 26 da convenção do patrimônio imaterial:

Os Estados Partes na presente Convenção se obrigam a depositar no Fundo, no mínimo a cada dois anos, uma contribuição cuja quantia, calculada a partir de uma porcentagem uniforme aplicável a todos os Estados, será determinada pela Assembléia Geral. Esta decisão da Assembléia Geral será tomada por maioria dos Estados Partes presentes e votantes. (...) A contribuição de um Estado Parte não poderá, em nenhum caso, exceder 1% da contribuição desse Estado ao Orçamento Ordinário da UNESCO (UNESCO, 2003: 16-17).

---

<sup>36</sup> Quanto ao risco de uma aceitação excessivamente restritiva das formas vulneráveis de expressão cultural; Quanto à idéia de reconhecimento, a qual poderia dar origem a um novo direito, quando foi decidido que a convenção não poderia estabelecer novos direitos; Quanto à referência a pessoas pertencentes a minorias e povos indígenas; Quanto ao termo atores culturais, considerado ambíguo. [tradução livre]

Assim, o Fundo será constituído a partir de contribuições voluntárias, recursos financeiros que a Conferência-Geral da UNESCO destine para tal fim, contribuições, doações ou legados feitos por outros Estados, organismos e programas do sistema das Nações Unidas, organizações regionais ou internacionais, entidades públicas ou privadas e pessoas físicas, como também dos juros sobre os recursos do Fundo. Os recursos serão geridos pelo Comitê Intergovernamental.

La decisión de dejar a las Partes la opción de contribuir o no al Fondo entraña seguramente inconvenientes, de los cuales los más importantes son sin duda la incertidumbre engendrada a propósito de las contribuciones regulares que hay que hacer y las dificultades subsiguientes de concebir un enfoque estructurado, a fin de ayudar a los países en desarrollo a corto y medio plazo. Para remediar a esta situación, será preciso no sólo incitar al mayor número posible de Partes a contribuir al Fondo de forma regular, sino también establecer estrategias de financiamiento alternativas basadas en los otros modos de financiamiento mencionados en el Artículo 18 (BERNIER, 2008: 19).

Na primeira reunião do Comitê Intergovernamental, o Fundo Internacional para a Diversidade Cultural transformou-se em ponto polêmico, dividindo posições entre países em desenvolvimento, como o Brasil, e países desenvolvidos que apoiaram a Convenção, como o Canadá e os representados pela União Européia. Segundo entrevistas realizadas com gestores do Ministério da Cultura brasileiro, que participaram do processo de criação e aprovação da Convenção, aquelas nações ricas tendem a reduzi-la ao Fundo.

Se a questão era criar esse Fundo, a gente não precisava da convenção. Pode-se criar o Fundo sem a convenção. Este é o atual problema dessa convenção: tudo se resume a esse fundo. Os africanos e alguns latino-americanos rodando o pires e os desenvolvidos dando o dinheiro. Mas aí, metaforicamente, você vai proteger e promover a diversidade sob o meu ponto de vista, pois quem dá o dinheiro manda. (Marcos Alves de Souza: Coordenador-geral de Direito Autoral da Secretaria de Políticas Culturais – MINC)<sup>37</sup>

Para alguns países ricos, avançados, a convenção poderia ser apenas um Fundo de provimento para os países pobres. Enquanto outros países com uma visão mais arrojada da economia da cultura e das relações econômicas defenderam que a convenção seja tratada como um marco regulatório internacional, que defina as relações, defina que a cultura não é um bem comercial como qualquer outra, que demande políticas de correção de assimetrias que permita que essa diversidade seja concretamente vivenciada. (...) Quando se fala do Fundo a gente sente o gostinho de cortina de fumaça, que dissipa questões reais para gerar uma espécie de compensação e filantropia em torno da questão da cultura. Voltar a velhas práticas, onde uma pequena transferência de recurso resolve a questão. (Alfredo Manevy: Secretário Executivo – MINC)<sup>38</sup>

O artigo 19, que traz considerações a respeito do intercâmbio, análise e difusão de informação, encerra o parágrafo sobre os “Direitos e Obrigação das Partes”. Ao que parece,

<sup>37</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>38</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

este artigo substitui o ex-artigo 15 do anteprojeto dos peritos independentes que incitava a criação de um observatório da Diversidade Cultural. Na Convenção aprovada, o acompanhamento e o intercâmbio de informações serão realizados através da estrutura e dos bancos de dados já existentes na UNESCO, em particular o Instituto de Estatísticas da UNESCO. A principal razão pela qual se extinguiu a idéia do Observatório foi da necessidade de se ter recursos humanos e financeiros para criá-lo, o que seria mais um dispêndio de esforços e de orçamento para uma ação que poderia ser realizada utilizando os mecanismos já previstos na estrutura da UNESCO.

Com exceção do primeiro parágrafo deste artigo que obriga às Partes a trocar informações e compartilhar conhecimentos especializados relativos à coleta de dados e estatísticas sobre a diversidade das expressões culturais, bem como sobre as melhores práticas para a sua proteção e promoção, as demais disposições versam sobre obrigações a serem assumidas pela UNESCO. Nelas pode-se ler que a UNESCO “facilitará, graças aos mecanismos existentes no seu Secretariado, a coleta, análise e difusão de todas as informações, estatísticas e melhores práticas sobre a matéria; (...) estabelecerá e atualizará um banco de dados sobre os diversos setores e organismos governamentais, privadas e de fins não-lucrativos e; (...) dará atenção especial à capacitação e ao fortalecimento das competências das Partes que requisitarem assistência [sobre a coleta de dados]” (UNESCO, 2005a: art. 19, § 2º, 3º e 4º).

Dos dois artigos que compõem o capítulo referente à Relação com outros instrumentos, com certeza o artigo 20 é o principal deles. Alvo de grandes debates durante as reuniões intergovernamentais, este artigo não é consensual desde o primeiro anteprojeto, apresentado pelos peritos independentes, no qual era o único artigo que possuía duas opções de redação. Na primeira opção, indicada pela letra A, percebia-se uma maior autonomia à Convenção, enquanto a opção B tinha um caráter bastante genérico. Ambas são reproduzidas abaixo:

Opción A:

1. Ninguna disposición de la presente Convención podrá ser interpretada de tal manera que afecte los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos de propiedad intelectual de los que sean Partes.

2. Las disposiciones de la presente convención no afectarán a los derechos y obligaciones de cualquier Estado Parte que emanen de cualquier instrumento internacional existente, salvo cuando el ejercicio de esos derechos y obligaciones cause serios perjuicios o constituya una amenaza para la diversidad de las expresiones culturales.

Opción B:

Ninguna disposición de la presente Convención afectará a los derechos y obligaciones que tengan los Estados Partes en virtud de otros instrumentos internacionales (UNESCO, 2004: 10).

Segundo consta na Nota Técnica de 25 de agosto de 2004, o Ministério da Cultura brasileiro considera a opção A como a que mais se aproxima dos interesses do país, enquanto a opção B constitui “apenas uma declaração de princípios” (BRASIL. 2004b: 8). A fragilidade da segunda opção também será observada na segunda reunião intergovernamental de peritos, sendo esta, no entanto, a opção que será acolhida e desenvolvida.

Durante a segunda sessão, a discussão dos artigos 13 e 19 do anteprojeto (respectivamente artigos 21 e 20 da Convenção aprovada) foi feita conjuntamente e em Plenária. Continuando, entretanto, sem obter consenso. Ao contrário, este tema mostrou-se como o de maiores controvérsias, em função da posição assumida pelos Estados Unidos, Japão e México, de que a aceitação do texto da Convenção como um todo dependia da forma como seria redigida esta cláusula. Houve uma polarização de grupos de países, entre aqueles que defendiam que a Convenção não poderia afetar quaisquer obrigações assumidas pelos Estados Partes em outros acordos internacionais, e a grande maioria das demais nações presentes à reunião, dentre elas o Brasil, para as quais a Convenção deveria servir como referencial na negociação de direitos e obrigações em outras áreas.

O presidente Asmal então sugeriu que se buscasse outra formulação para a cláusula, evitando uma hierarquia entre os instrumentos internacionais e buscando uma complementaridade entre os mesmos. Ao final, a União Européia propôs uma formulação neste sentido, que não chegou a ser debatida e que encontrará muita resistência por parte dos países que temem as consequências adversas dos dispositivos da Convenção no âmbito das negociações comerciais (BRASIL. 2005b: 14).

Na segunda versão do anteprojeto ainda constam as duas opções indicadas no primeiro, com o comentário de que uma nova versão deveria ser desenhada, enfatizando a complementariedade dos acordos internacionais e evitando, como indicado acima, a subordinação entre eles. Uma nova versão aparece, entretanto, no Texto da Cidade do Cabo. Neste lê-se:

1. This convention shall not affect the rights and obligations of Parties derived from other international agreements. Nor shall other international agreements affect the rights and obligations of Parties under this Convention.

2. When interpreting and applying other international instruments or when entering into other international obligations, Parties shall take into account the objectives and principles of this convention<sup>39</sup> (UNESCO, 2005c: 15)<sup>40</sup>.

O texto proposto pela Presidência da Conferência lembra a opção A do anteprojeto, excetuando-se, do primeiro parágrafo, a referência explícita aos tratados relativos à propriedade intelectual e do segundo, a ressalva de que quando as obrigações de outros tratados ocasionarem prejuízos ou ameaças à diversidade das expressões culturais, as disposições da Convenção poderão sim afetar tais acordos. Ou seja, foi amenizado o texto no que se referia à autonomia dos Estados Partes em proteger sua diversidade cultural. Além disso, está ausente na proposta trazida no Texto da Cidade do Cabo a especificidade dos bens e serviços culturais na aplicação e interpretação em outros instrumentos internacionais.

Outro problema na proposta da Presidência é que ela explicita que nem a convenção afeta os direitos e obrigações derivados de outros instrumentos internacionais, nem os outros instrumentos internacionais afetam os direitos e obrigações derivados da convenção. Ou seja, no caso de direitos e obrigações derivados da convenção e de outro instrumento internacional se chocarem, cria-se um impasse. A proposta da União Européia é mais interessante, pois coloca a questão de outra forma. Ela insta as Partes a promover a complementaridade e o mutuo suporte entre a convenção e os outros instrumentos internacionais e explicita que nem a convenção está subordinada a qualquer outro instrumento internacional, e nem os outros instrumentos internacionais estão subordinados a Convenção (BRASIL, 2005a: 10).

Este artigo, durante o terceiro encontro intergovernamental de peritos, foi objeto de um dos Grupos de Trabalhos criados durante esta sessão, para resolver pontos sem consenso na plenária. Segundo relato do Ministério da Cultura, em um dos relatórios de viagem, o mais problemático GT foi o criado para discutir o artigo 20. Este GT se reuniu durante vários dias e, somente após uma intervenção do Presidente Asmal conseguiu se chegar a uma proposta consensual.

Embora tenha se explicado os princípios da não-subordinação, da complementaridade e do suporte mutuo na relação entre a Convenção e os demais instrumentos internacionais, a redação do artigo 20, que estabelece tal relação, ficou com uma redação um tanto quanto ambígua, em face de atuação do Canadá, Estados Unidos, Japão, Argentina, Austrália e Nova Zelândia, que conseguiram incluir um segundo parágrafo no dispositivo. Ele explicita os princípios da Convenção de Viena, que regula a relação entre instrumentos internacionais, estabelecendo que

---

<sup>39</sup> 1. Esta convenção não deve afetar os direitos e obrigações das Partes derivadas de outros acordos internacionais. Outros acordos internacionais não devem afetar os direitos e obrigações das Partes incluídas nesta Convenção. 2. Ao interpretar e aplicar outros instrumentos internacionais ou ao assumirem em outras obrigações internacionais, as Partes devem levar em consideração os objetivos e princípios desta Convenção. [tradução livre]

<sup>40</sup> Art. 19.

no caso de desacordo entre instrumentos que tratem da mesma matéria, prevalece o mais antigo (BRASIL, 2005c: 14) <sup>41</sup>.

Do mesmo modo, na 33ª Conferência Geral das Partes, o artigo 20 foi novamente retomado, desta vez pelas emendas propostas pela delegação norte-americana, que propunha uma subordinação da Convenção aos instrumentos já existentes, sobretudo os firmados no âmbito da OMC e da OMPI. Como indicado anteriormente, nenhuma das emendas apresentadas pelos EUA obteve apoio majoritário.

O Departamento de Estado dos EUA, em seus pronunciamentos oficiais sobre a matéria, ponderava que os Estados Membros poderiam interpretar a Convenção como base para permitir novas barreiras ao comércio de bens e serviços, “ou produtos agrícolas que possam ser vistos como relacionados com as expressões culturais”. Diga-se de passagem, a questão dos “produtos agrícolas”, como subprodutos culturais, já havia sido rechaçada quando da contestação da “exceção cultural”, e já não cabia mais como elemento de ataque à Convenção. A Convenção se refere claramente a “expressões culturais” portadoras de “conteúdo cultural”, que por sua vez se remete ao sentido simbólico, à dimensão artística e aos valores culturais, que estão na origem das “identidades culturais”. Não se tratava obviamente de queijo e vinho (ALVAREZ, 2008: 153).

Ao final, a redação aprovada do referido artigo afirma, em seu parágrafo primeiro, que “as Partes reconhecem que deverão cumprir de boa-fé suas obrigações perante a presente Convenção e todos os demais tratados dos quais sejam parte”. Em consequência, sem subordinar esta Convenção aos demais tratados, as Partes “fomentarão o apoio mútuo entre esta Convenção e os outros tratados dos quais são parte” e levarão em conta as disposições da Convenção quando “interpretarem e aplicarem os outros tratados dos quais são parte ou ao assumirem novas obrigações internacionais” (UNESCO, 2005a: art. 20 § 1º). O segundo parágrafo continua, entretanto, com o seguinte preceito: “Nada na presente Convenção será interpretado como modificando os direitos e obrigações das Partes decorrentes de outros tratados dos quais sejam parte” (UNESCO, 2005a: art. 20 § 2º).

Para los que veían la Convención como un intento disimulado de sustraer la cultura de la OMC, era preciso indicar claramente que en ninguna circunstancia prevalecería sobre acuerdos comerciales. Sin embargo, para la gran mayoría de la gente, las preocupaciones culturales debían figurar entre otras preocupaciones legítimas. Por ello hubo que afirmar la no subordinación de la Convención a los demás acuerdos internacionales. Estas dos visiones, aparentemente contradictorias, lograron ser incluidas en el texto adoptado finalmente. (...) En términos bastante precisos, queda claro que el primero aspira a establecer los elementos contextuales pertinentes para la interpretación del segundo. Sin entrar en detalles de las negociaciones que condujeron a la adopción del Artículo 20, resulta fácil observar que el 2º párrafo es, en el fondo, una respuesta a las preocupaciones comerciales de la minoría y que, por

---

<sup>41</sup> O artigo 30.2 da Convenção de Viena de 1969 diz exatamente o seguinte: “cuando un tratado especifique que está subordinando a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado, incompatible con ese otro tratado, prevalecerán las disposiciones de este último”.

su parte, el 1er párrafo refleja las preocupaciones culturales de la mayoría (BERNIER, 2008: 22).

A redação final do artigo 20 gera um impasse entre as disposições da Convenção e os demais tratados internacionais, sobretudo, aqueles que mais interessam, no âmbito da OMC. Este empate de posições entre instrumentos pode ser considerado, na prática, como um triunfo da OMC, já que a Convenção dispõe de um artigo débil neste sentido, além de não prever uma estrutura institucional compatível com a existente na Organização do Comércio, que conta com um mecanismo de solução de controvérsias árduo, obrigatório a todos os membros do organismo, e que torna efetivo o cumprimento de suas normas por meio de suspensões de concessões comerciais. Isso significa que, caso haja alguma prática desenvolvida por um país na aplicação da Convenção que seja interpretada como discordante na OMC, muito provavelmente este Estado privilegiará atender às obrigações desta última Organização e não da Convenção.

Los ministros de cultura se han visto urgidos a desarrollar instrumentos normativos en la UNESCO con el objeto de generar un contrapeso al sistema multilateral comercial. Sin lugar a dudas, esta reacción debiera ayudar a los ministros de economía a reconsiderar sus posiciones. Una fórmula razonable y legítima para administrar a escala global las relaciones entre cultura y comercio es desarrollar una mediación internacional, completa y horizontal, entre ministros de economía y cultura. Esta mediación debiera tener en cuenta, en pie de igualdad, las normas de una y otra institución; y buscar fórmulas de compromiso tanto en términos sustantivos como institucionales. En este punto, es obvio que la creación de órganos y mecanismos inter-institucionales sería un paso positivo para mejorar las sinergias entre estos diferentes regímenes (ZAPATERO, 2007: 57).

A contribuição de ministros de pastas não econômicas, segundo ainda Zapatero, está cada vez mais se estendendo no que se refere à necessidade de racionalizar o comportamento das instituições econômicas internacionais e de equilibrar o peso que tem no direito internacional os valores sociais que promovem as políticas exteriores econômicas. Mostra disso é o artigo 21 da Convenção, referente à Consulta e coordenação internacional. Esta disposição expressa uma posição que raramente é levada em consideração em instituições e fóruns econômicos internacionais. Nela lê-se o seguinte: “As Partes comprometem-se a promover os objetivos e princípios da presente Convenção em outros foros internacionais. Para esse fim, as Partes deverão consultar-se, quando conveniente, tendo em mente os mencionados objetivos e princípios” (UNESCO, 2005a: art. 21). A forma como serão feitas essas consultas, porém, não são descritas.

En efecto, en el texto adoptado finalmente, se confía al Comité Intergubernamental el mandato de “establecer procedimientos y otros mecanismos de consulta para promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales”. Resulta difícil prever, de momento, cuándo y cómo se instaurarán

estos procedimientos y mecanismos. El Artículo 21 ni siquiera figura entre las disposiciones de la Convención consideradas como prioritarias por la Conferencia de las Partes en lo que se refiere al programa de trabajo del Comité Intergubernamental (BERNIER, 2008: 24).

Seu texto manteve-se praticamente o mesmo apresentado pelos peritos independentes. A única alteração foi que este artigo anteriormente compunha o parágrafo sobre Direitos e obrigações, enquanto que, na Convenção aprovada, ele é re-allocado no capítulo referente à Relação com outros instrumentos, sendo, de fato, mais coerente.

Tendo visto os aspectos conceituais, os direitos e as obrigações da Convenção, resta observar as mudanças relacionadas aos mecanismos e procedimentos institucionais que garantirão a aplicabilidade deste instrumento. Para tanto, serão analisados os capítulos 6º e 7º a respeito dos órgãos da Convenção e das disposições finais e, por fim, seu único anexo, que versa sobre procedimentos relativos à conciliação.

O artigo 22 se manteve praticamente inalterável em sua redação, modificando apenas a nomenclatura do fórum dos países membros, anteriormente denominada de Assembléia Geral dos Estados Partes, que na versão aprovada torna-se Conferência das Partes. A Conferência é o órgão supremo da Convenção, constituída em plenária, que se reúne a cada dois anos. Está entre suas funções eleger os membros que irão compor o Comitê Intergovernamental, bem como examinar os relatórios e aprovar as diretrizes preparadas pelo comitê relativas à implementação da Convenção.

O Comitê Intergovernamental, objeto do artigo 23, é composto por representantes de 24 Estados Partes da Convenção (haja vista o número de países membros da Convenção é superior a 50) para um mandato de quatro anos. Entre as responsabilidades do Comitê estão, além das funções já indicadas, promover os objetivos da Convenção, incentivando e monitorando a sua aplicação e elaborar recomendações para a Conferência das Partes, especialmente sobre situações relativas ao artigo 8º de expressões culturais em risco de extinção ou com necessidade urgente de salvaguarda.

Comparando os textos da Convenção definitiva e seus anteprojetos, algumas alíneas foram retiradas. Duas delas que faziam referência a órgãos ou mecanismos que foram rechaçados durante a negociação intergovernamental, são eles, o Observatório da Diversidade Cultural e o Grupo Consultivo. Outra determinava como função do Comitê a consulta a organismos de financiamento e bancos de desenvolvimento internacionais para que auxiliassem na cooperação internacional em favor da diversidade cultural.

A proposta do Grupo Consultivo, que serviria como uma assessoria do Diretor Geral da UNESCO e do Comitê Intergovernamental foi substituída pelo Secretariado da UNESCO, que já existe. Desse modo, optou-se por uma redução de recursos humanos e financeiros que garantisse a aplicabilidade da Convenção depois que esta entrasse em vigor. Fica a cargo do Secretariado da UNESCO preparar as reuniões do Comitê Intergovernamental e da Conferência das Partes, desde a verificação da agenda e documentação necessária, até a execução das decisões desses fóruns.

Nas disposições finais dez artigos referem-se à entrada em vigor da Convenção e aos procedimentos internos. Desses, o que vale a pena destacar é o artigo 25 que versa sobre a Solução de Controvérsias. No anteprojeto, este artigo compunha também o parágrafo sobre os Órgãos da Convenção, no entanto, como ele não se constitui como um “setor” e sim como um procedimento, passou a compor as disposições finais.

O principal sobre este ponto é a retirada de parágrafos sobre os procedimentos de solução de conflito envolvendo um tribunal de arbitragem e a Corte Internacional de Justiça. No anteprojeto tinha-se a seguinte seqüência para resolução de controvérsias: Primeiro, as Partes podem tentar resolver a pendência por negociações. Caso não haja acordo, pode-se recorrer conjunto aos bons ofícios ou à mediação de uma terceira parte. Caso não se recorra à terceira parte ou não se chegue a uma solução, as Partes podem escolher as seguintes opções: ou se segue o disposto no anexo 3, que prevê o estabelecimento de um Tribunal de Arbitragem, porém somente se ambas as Partes em litígio concordarem neste estabelecimento; ou então se submete a controvérsia, por solicitação conjunta, à Corte Internacional de Justiça de Haia. Caso um ou ambas as Partes interessadas não aceitem nenhum dos procedimentos de conciliação anterior, submete-se a controvérsia à Comissão de Conciliação prevista no anexo 4, cujos resultados deverão ser “examinados” de boa fé pelas Partes. Dessas possibilidades, apenas é mantida a Comissão de Conciliação, tema do único anexo da Convenção, composta por cinco membros, sendo dois deles indicadas por cada uma das Partes envolvidas, que tomarão as decisões pela maioria.

Na há, no entanto, nenhuma obrigação das Partes seguirem a proposta formulada pela Comissão de Conciliação, e caso elas não sigam, restará uma controvérsia sem solução. O parágrafo 4º afirma somente que cada Parte declarará no momento de sua ratificação se reconhece ou não o procedimento de conciliação, podendo, inclusive, retirar esta declaração a qualquer tempo.

Conforme o Informe Preliminar do Diretor Geral da UNESCO, não há a previsão de qualquer mecanismo de sanção no anteprojeto, o que coloca algumas questões. Em primeiro lugar há que se notar que a ausência de sanções torna a convenção “menor” frente outros instrumentos internacionais, notadamente aqueles que vigoram no âmbito da OMC, como TRIPS ou GATS, podendo torná-la “letra morta”. Isto significa que se um país tiver que escolher entre seguir a convenção ou seguir outro Tratado ou Convenção Internacional que preveja sanções e que se choque com a primeira, dificilmente a escola deixara de recair sobre esta última. Analisando mais detidamente o mecanismo proposto no Anteprojeto, percebe-se que a falta de qualquer sanção pode levar a um impasse (BRASIL, 2004b: 9).

Este impasse leva ao questionamento sobre a necessidade desse mecanismo de solução de controvérsias, haja vista a possibilidade de elas estarem relacionadas ao âmbito comercial é muito grande e, neste caso, não haveria uma solução. Jurema Machado informa que esta é a primeira convenção da organização que prevê tal procedimento. Em sua interpretação, a diferença da Convenção da Diversidade Cultural com as demais é que esta “tem um potencial de relação entre países, pelo objeto dela, ausente nas outras convenções, que dizem respeito, em sua maioria, a questões internas dos Estados Partes<sup>42</sup>”.

Os artigos 27 ao 29 serão resumidos a seguir, pois além de não terem sido alterados durante os encontros intergovernamentais, dizem respeito, conjuntamente, aos procedimentos de ratificação e entrada em vigor da Convenção. Será utilizada como exemplo a ratificação no Brasil.

Para ratificar a Convenção um país (ou uma organização regional de integração econômica) deve depositar na UNESCO um documento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Ao aderir à Convenção cada Parte designará um Ponto Focal, referido no artigo 9, que no caso do Brasil foi indicado o Ministro de Cultura. Três meses após o 30º depósito do instrumento de ratificação a Convenção entrará em vigor. Os passos necessários para ratificação da Convenção no Brasil foram:

- a) O Secretariado da UNESCO envia para cada uma das missões dos Estados membros cópia autenticada do texto da Convenção;
- b) A Delegação Permanente do Brasil junto à UNESCO remete esse texto autenticado (com valor legal) para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores;
- c) O texto é traduzido para o português;
- d) O Ministério das Relações Exteriores submete o texto à consideração do Sr. Presidente da República, por meio de Exposição de Motivos, a ser elaborada conjuntamente pelo MRE e pelo MINC;
- e) O tema é processado pela Casa Civil;
- f) A Presidência da República envia mensagem ao Congresso, encaminhando o texto, para apreciação das duas Casas;

---

<sup>42</sup> Entrevista concedida à autora em 27 de abril de 2009. (Brasília)

- g) O texto é aprovado pela Câmara dos Deputados;
- h) O texto é aprovado pelo Senado;
- i) É editado Decreto Legislativo assinalando a aprovação do texto pelo Congresso brasileiro;
- j) O texto volta para o MRE;
- k) O MRE produz Carta de Ratificação, que é então enviada à Delegação Permanente do Brasil junto à UNESCO;
- l) A Carta de Ratificação brasileira é depositada junto ao Secretariado da UNESCO;
- m) Quando 30 países houverem depositado seus instrumentos de ratificação, a Convenção entra em vigor;
- n) A entrada em vigor é notificada aos Estados Parte;
- o) Com a entrada em vigor, é editado um Decreto Executivo (firmado pelo Presidente da República e referendado pelo MRE), que promulga o texto da Convenção e “internaliza” esse instrumento no direito brasileiro (BRASIL, 2005d: 6-7).

Dos artigos 30 a 35 interessa apenas registrar o de número 33, que informa sobre as emendas que qualquer Parte pode propor, que são discutidas na Conferência das Partes e, eventualmente, adotadas. O artigo cala, entretanto, sobre a possibilidade do Comitê Intergovernamental propor também emendas, o que ocorreu em 2008, em relação ao artigo 16, sobre o Tratamento Preferencial para Países em Desenvolvimento, conforme já indicado.

Segundo Vera Cíntia Alvarez, a Convenção sobre a Diversidade Cultural pretende influenciar os países membros em três níveis, a saber, na afirmação dos direitos culturais; na soberania dos Estados em executar suas políticas e/ou medidas no âmbito da cultura e; no acesso e distribuição internacional dos bens e serviços culturais.

O novo instrumento sobre a preservação e promoção da diversidade cultural servirá, em primeiro lugar, de quadro de referência. O quadro, formado por princípios e padrões de atuação, destina-se a guiar a intervenção dos Estados membros no setor cultural à luz de um conceito de diversidade cultural que implica simultaneamente a preservação das culturas e a abertura de umas com relação às outras. Seria, em linguagem mais simples, uma receita, sem previsão de resultados, para dar elementos e argumentos à tentativa de corrigir assimetrias e desvios verificáveis nos mercados culturais. Seria, em linguagem grandiloqüente e geral, uma tentativa de dar à globalização uma face mais humana (ALVAREZ, 2008: 172).

Conforme conclui a mesma autora, a Convenção apesar de ser um instrumento que busca promover o desenvolvimento cultural e a interculturalidade, tem influência e impacto com dimensões reduzidas no que se refere às relações com outras agências multilaterais, em especial, com a OMC e com a OMPI. Uma das razões para tal característica adveio, como visto, da atuação de países contrários à Convenção que modificaram e amenizaram seu texto. No entanto, é fundamental ressaltar que contemporaneamente este é o documento internacional de mais peso para contra-

argumentar as diretrizes desses organismos no âmbito do comércio internacional para a cultura. Em resumo, o projeto da Convenção sofreu as seguintes alterações:

- O texto como um todo possui um conteúdo mais declaratório do que vinculante;
- Há uma ausência de compromissos mais firmes em matéria de cooperação internacional;
- Em vários artigos da convenção relativos aos direitos e obrigações das Partes, a redação foi enfraquecida pela ação dos países que atuavam contra ela, no tocante ao tipo de obrigação assumida. Ou seja, ao invés de se ter obrigações fortes, com a cláusula “shall”, a redação ficou com cláusulas mais fracas, como “shall endeavour” (se esforçarão) e “shall encourage” (encorajarão), ou então se submeteu o artigo como um todo a fatores externos a convenção e a diversidade cultural, como no caso do Tratamento Preferencial aos Países em Desenvolvimento (submetido às leis nacionais de imigração das Partes); (BRASIL, 2005c: 13-14).

A partir do texto final da Convenção é possível perceber claramente que seu objetivo principal é proteger e promover a diversidade de expressões culturais. Como o autor Ivan Bernier indica o referido instrumento não abarca a amplitude da temática diversidade cultural, mas um de seus aspectos que são as expressões culturais. Estas resultam da criatividade de indivíduos, grupos e sociedades, possuem um caráter simbólico, uma dimensão artística ou ainda valores culturais que têm por origem ou expressam finalmente identidades culturais.

Está claro que el objetivo a alcanzar no era proteger la diversidad cultural en el sentido amplio de la palabra, que abarca la herencia cultural en todas sus formas, el desarrollo cultural, el derecho de autor, el multiculturalismo, los derechos culturales, la condición del artista o los derechos lingüísticos, sino más bien proteger un aspecto preciso de la diversidad cultural, a saber, la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas (BERNIER, 2008: 3).

Segundo o próprio autor, o foco nas expressões culturais não diminui a importância dos aspectos anteriormente listados, haja vista muitos deles se configuram como objetos de outras convenções e tratados internacionais, como propriedade intelectual, diversidade lingüística e patrimônio cultural. Mas, não se pode deixar de concluir que não é função direta, atrelada à Convenção, a proteção da cultura em um sentido antropológico ou até sociológico, tampouco a regulamentação das indústrias culturais e das negociações relativas ao comércio, importação ou exportação, de produtos culturais. Assim, a Convenção sobre a Diversidade Cultural atinge mais concretamente apenas um dos três níveis indicados por Alvarez, o da soberania das Partes.

El derecho del que se trata aquí no es un derecho creado por la Convención. Más bien se inserta en uno de los principios básicos del derecho consuetudinario internacional, el de soberanía de los Estados, principio que llegaría a constituir, tras la Segunda Guerra Mundial, uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas.

La soberanía de los Estados supone, a la vez, el derecho exclusivo a ejercer su competencia sobre el territorio nacional, la independencia con relación a los demás Estados y la igualdad jurídica de los Estados. Este concepto agrupa todas las materias en las cuales los Estados se sienten justificados para intervenir, particularmente la elección de los sistemas político, económico, social y cultural, así como la formulación de la política extranjera. No obstante, la libertad de acción de los Estados no es absoluta. En efecto, permanece sometida al cumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho internacional, incluso en virtud de los tratados de los cuales son partes integrantes (BERNIER, 2008: 8).

A Convenção reafirma o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar políticas e medidas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território, mediante a criação de um ambiente propício à criação, produção, difusão, distribuição e acesso às expressões culturais nacionais e de outros países. Em adição a este ponto, o texto incentiva o fortalecimento da cooperação bilateral, regional e internacional, bem como apóia a cooperação para promoção de um desenvolvimento sustentável, especialmente voltada aos chamados países em desenvolvimento, com vistas a favorecer a emergência de um setor cultural dinâmico.

Desse modo, a Convenção traz como grande contribuição a retomada da discussão internacional em torno das políticas culturais, bem como a orientação para a criação de políticas para a diversidade de expressões culturais. No entanto, não apenas em caráter declaratório, mas em termos reais, já que a Convenção prevê uma estrutura mínima de funcionamento e um Fundo para investimento em ações e projetos em diversos países.

As articulações que a UNESCO realizou nas décadas de 1970 e 80 com as conferências regionais, culminando no MONDIACULT em 1982, a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento de 1998, em Estocolmo, resultaram em relatórios, novos conceitos e tratados específicos. Idéias como “democratização cultural”, “democracia cultural”, “identidade cultural”, “cultura e desenvolvimento”, como também, o foco no financiamento da cultura como um dos eixos de uma política de caráter neoliberal, foram incorporados pelos países ao longo dos anos. Contemporaneamente, a Convenção se configura como o principal instrumento da UNESCO voltado para a afirmação de políticas para a cultura que também funciona como um “plano de ação” para os Estados membros, sugerindo diretrizes e medidas a serem aplicadas para a proteção e promoção da diversidade cultural.

Assim, a proposta com esta Convenção, é tanto reconhecer as particularidades das culturas e dos produtos e serviços culturais, como também identificar novos arranjos para a cooperação internacional, inaugurando novas perspectivas para as políticas culturais e nova

articulação em torno da cultura como uma vertente da diplomacia e da política externa. Desse modo, conforme indica o Secretário Executivo do Ministério da Cultura do Brasil, Alfredo Manevy, “se realizarmos o que está previsto na Convenção já será uma grande revolução”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

### I. Diretrizes do Ministério da Cultura

Desde o período da campanha presidencial, o Partido dos Trabalhadores apresentava uma proposta de política cultural diferenciada daquela vigente durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, baseada no modelo do Estado mínimo, cuja crítica principal dizia respeito ao enfoque demasiado no financiamento estatal por isenção fiscal, via leis de incentivo à cultura. O documento de campanha do candidato Luis Inácio Lula da Silva (PT) “A Imaginação a Serviço do Brasil” (PARTIDO, 2003) destacava a transversalidade da cultura, a necessidade de tratá-la como política de Estado e indicava ainda a utilização do conceito antropológico da cultura, trazendo uma visão mais alargada da função do Ministério da Cultura.

Com a eleição de Lula, a avaliação feita pelo corpo funcional nomeado para a pasta da Cultura é que se havia herdado “um Ministério da Cultura insignificante para a grandeza cultural do país: institucionalmente atrofiado, incapaz de exercer o papel do Estado no desenvolvimento cultural e de gestar as políticas públicas para satisfazer as necessidades e demandas da sociedade” (BRASIL, 2006: 8), nas palavras de Juca Ferreira, então Secretário Executivo do MINC. Ainda segundo o Secretário, este Ministério era coerente com a visão neoliberal do governo à época (FHC), mas precisava ser transformada para enfrentar novos desafios.

Desde o início da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, metas ampliadas e diversificadas foram lançadas para o órgão, dentre as quais, destaca-se: a reconfiguração do sistema nacional de financiamento, baseado na reforma da Lei Rouanet e no aumento de recursos para a cultura; a construção de uma política cultural de envergadura nacional, na qual fossem definidos os papéis dos agentes públicos através do Sistema Nacional de Cultura e instituído o Plano Nacional de Cultura; a promoção da democratização cultural, a partir de um equilíbrio do financiamento público e das ações governamentais entre as regiões do país, e, finalmente, a valorização da diversidade cultural.

O ponto aqui não é apenas levar cultura a este ou aquele setor ou segmento social, mas demonstrar a existência de múltiplas experiências criativas, promovendo as culturas locais e regionais, fortalecendo os laços sociais e as instituições políticas de estados e municípios, bem como as redes de infra-estrutura cultural descentralizadas que permitam o desenvolvimento de múltiplas experiências (BRASIL, 2007a: 55).

A partir de 2003, pode-se perceber esta ampliação do escopo de atuação do MINC, não se resumindo somente ao fomento das artes, mas estendendo-se à dimensão da cultura no plano do cotidiano e ao reconhecimento dos direitos culturais. Em outras palavras, e utilizando a linguagem oficial, passou-se a enfatizar os valores democráticos e a cidadania, com a preocupação de inclusão social pela cultura e pelo reconhecimento da diversidade das experiências culturais. Esses valores estão como visto anteriormente, na seara do conceito de diversidade cultural.

A nova diretriz do MINC baseou-se em uma concepção mais ampliada de cultura, considerando-a em suas três dimensões: 1) enquanto produção simbólica (foco na valorização da diversidade, das expressões e dos valores culturais); 2) enquanto direito e cidadania (foco nas ações de inclusão social por meio da cultura); e 3) enquanto economia (foco na geração de empregos e renda, fortalecimento de cadeias produtivas e regulação). Essas dimensões passaram a nortear as ações do MINC, como tripé fundamental para o desenvolvimento das novas políticas culturais sob responsabilidade do Órgão<sup>44</sup>.

Esta mudança trouxe, conseqüentemente, uma dificuldade de gestão e uma necessidade de reorganização da máquina administrativa. Nessa perspectiva, foram indicadas como premissas, para o efetivo alcance das metas indicadas no início da gestão, a instauração de um processo participativo de debate e construção de uma política pública de cultura, do qual são exemplos os Seminários Cultura para Todos, as Câmaras Setoriais, além dos fóruns e blogs do Ministério, como também a necessidade de uma reforma administrativa e conseqüente capacitação institucional do corpo funcional, para operar tal política.

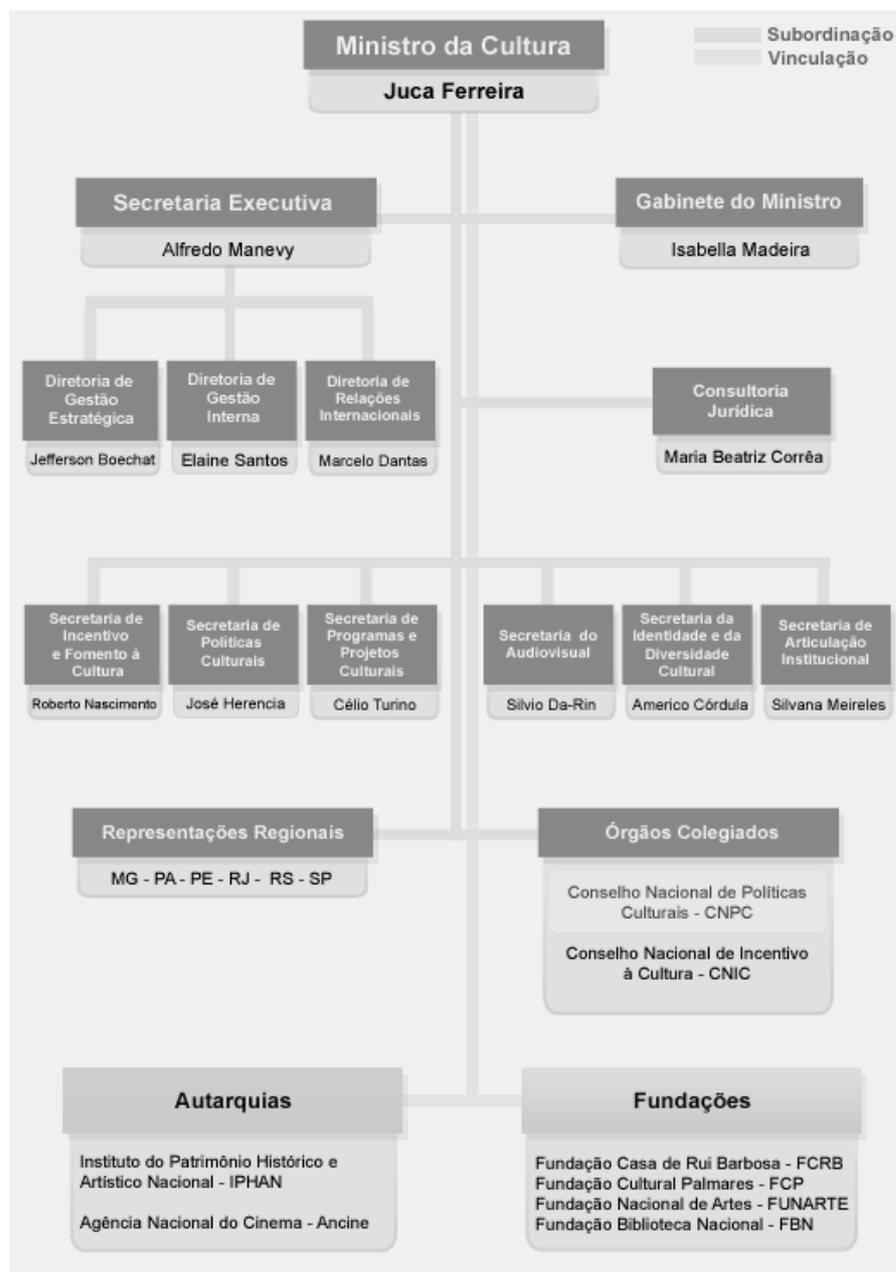
O Ministério da Cultura possui uma estrutura pequena, com aproximadamente 450 servidores. As instituições vinculadas têm mais 2.250 servidores, sendo que a metade deles pertence ao IPHAN. Nos próximos anos, grande parte desses servidores adquirirá o direito de aposentadoria. Em razão disso e pelo fato de não ter ocorrido reposição de quadros de pessoas nos últimos anos, pode-se dizer que um dos elementos mais importantes para viabilizar as políticas culturais é a contratação de pessoal e a definição de uma política de carreira condizente com o valor atribuído à área. Para que seja realizada uma política nacional de cultura, essa estrutura deverá ser redimensionada (BRASIL, 2007a: 57)

O MINC foi inicialmente constituído pelas seguintes secretarias: Secretaria Executiva, Secretaria do Livro, Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, Secretaria de Música e Artes Cênicas e Secretaria do Audiovisual. Entretanto, as novas funções de formulação e de planejamento de um plano e de políticas nacionais de cultura exigiram novo formato da sua estrutura e de suas funções. Após algumas transformações, foi consolidado o organograma reproduzido abaixo<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/programas\\_e\\_acoes](http://www.cultura.gov.br/programas_e_acoes). Acesso em: 31 ago. 2008.

<sup>45</sup> Organograma disponível em [www.cultura.gov.br/site/sobre/organograma/](http://www.cultura.gov.br/site/sobre/organograma/). Acesso em: 12 jun. 2009.



Com esta reestruturação interna, o objetivo foi dotar o órgão de uma estrutura enxuta e eficaz, sobretudo sem as superposições, como acontecia anteriormente, com a existência de secretarias internas que atuavam em áreas comuns às de instituições vinculadas do próprio MINC<sup>46</sup>.

A reforma administrativa enfrentou questões estratégicas e conceituais no trato da cultura. Uma delas é a erosão das estruturas organizacionais anteriores. Elas reproduziam uma antiquada visão de cultura. As competências se organizavam sob o crivo de um sistema de “belas artes” e “belas letras”, compartimentando o

<sup>46</sup> Estrutura administrativa do MINC no final da gestão Weffort: Quatro secretarias finalísticas, a saber, do Patrimônio, de Museus e Artes Plásticas; da Música e Artes Cênicas, do Audiovisual e Cinema e, do Livro e Leitura, além das instituições vinculadas: Iphan, Funarte, Fundação Cultural Palmares, Fundação Biblioteca Nacional e Fundação Casa de Rui Barbosa.

processo vivo de interação artística e simbólica. A consequência era a incapacidade de atender as demandas de um universo cultural de que se alimenta tanto a produção contemporânea quanto as formas arcaicas e persistentes em muitas manifestações e saberes do Brasil (BRASIL, 2006: 17).

Além desta reorganização institucional, o que se refere às mudanças internas, o Ministério da Cultura teve, durante o governo Lula, um aumento em seu orçamento que pode ser visualizado no gráfico abaixo (BRASIL, 2006: 19), passando de 0,2% a 0,6% do Orçamento da União, um crescimento de 300%. Cabe indicar que, somente o Fundo Nacional de Cultural, aumentou em quatro vezes seus recursos em 2005 (R\$ 132.456 mil), se comparado com o de 1996 (R\$ 32.996 mil), primeiro ano de gestão de FHC (BRASIL, 2007a).



Além do aumento do recurso orçamentário do MINC, vale a pena destacar a melhoria em sua execução, sendo, segundo documentos do órgão, o Ministério com a melhor execução orçamentária do Governo (BRASIL, 2006). Este, provavelmente, é um resultado decorrente da capacitação técnica promovida. No entanto, tomando como exemplo o ano de 2004, algumas das atividades finalísticas ainda tiveram um baixo índice de execução, a exemplo dos programas Cultura, Identidade e Cidadania (27,3%), Cultura Afro-Brasileira (47,2%), Engenho as Artes (53,7%) e Brasil Patrimônio Cultural (57,8%). Entre aqueles programas que figuram os melhores níveis de execução estão Museu, Memória e Cidadania (95,3%), Monumenta (93,4%), Cinema, Som e Vídeo (87,4%) e Livro Aberto (82,2%) (BRASIL, 2007a). O que revela que, não apenas a reforma e a capacitação administrativas solucionariam a dificuldade de se promover uma eficaz política pública de cultura.

Entre os problemas mais sérios enfrentados pelo governo federal para a implementação de uma política referida a um conceito amplo de cultura, com abrangência nacional e sistêmica, estão os limites muito precisos relacionados às capacidades institucionais e financeiras. Esses limites induzem a atuação do governo federal ao atendimento de projetos prioritários decididos ano a ano ou ao

atendimento da livre demanda, variável conforme a ocasião e a mobilização do dia. Tais características dão à política cultural um caráter fragmentário e muitas vezes sem continuidade no tempo, o que a define como uma política de eventos e do espetáculo, caracterizada por um emaranhado de ações pontuais, ou por ações emergenciais, sobretudo nas áreas do patrimônio edificado (BRASIL, 2007a: 141).

Entre as ações com baixa execução orçamentária em 2004 encontram-se aquelas relativas à diversidade cultural, que têm como objetivo a ampliação do acesso aos mecanismos de apoio, promoção e intercâmbio entre os diversos grupos culturais que compõem a sociedade brasileira, cujo principal órgão responsável é a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural (SID).

Quando nós chegamos ao ministério, com a necessidade de nos livrarmos da área de sombras entre secretarias e fundações, chega também essa discussão sobre a diversidade cultural e o início da atuação efetiva do ministério no plano internacional. E aí quando fomos criar as novas secretarias, recriar o sistema do ministério, nós resolvemos criar uma chamada “da identidade e diversidade cultural”, exatamente em função da emergência desse novo patamar da visão sobre diversidade cultural (Gilberto Gil – Ex-Ministro de Cultura) <sup>47</sup>.

A SID foi criada para promover e fomentar o segmento da diversidade cultural brasileira, trazendo ao MINC como temas as culturas populares, indígenas, ciganas, do movimento de gays, lésbicas, bissexuais e transexuais, bem como as culturas rurais, dos estudantes ou ainda relativas à diversidade étnica e à saúde mental. A Secretaria foi constituída, principalmente, para atender aos grupos sociais e culturais até então desconsiderados pela ação pública.

O recorte populacional sob a luz da diversidade cultural é uma das novidades das políticas públicas para a cultura, sofisticando a compreensão da sociedade e da formação brasileiras, das múltiplas identidades resultantes de migrações, dos comportamentos coletivos, das políticas afirmativas de identidades (BRASIL, 2006: 26).

Com a missão de preservar a identidade cultural e valorizar a diversidade e a regionalização<sup>48</sup>, a Secretaria da Identidade e da Diversidade não esgota as ações do MINC para a proteção e promoção da diversidade cultural, entretanto ela sistematiza as iniciativas do Ministério que estão direcionadas à juventude das periferias das cidades ou de regiões com maior acúmulo de situações de risco, bem como as ações voltadas para as comunidades negras, indígenas e para outros segmentos sociais. A SID reflete um reconhecimento da necessidade de criação e aperfeiçoamento de novos mecanismos de apoio à diversidade cultural.

---

<sup>47</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

<sup>48</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/programas\\_e\\_acoes/identidade\\_e\\_diversidade\\_cultural/noticias\\_sid](http://www.cultura.gov.br/programas_e_acoes/identidade_e_diversidade_cultural/noticias_sid). Acesso em: 31 ago. 2008.

A criação, no âmbito do Ministério da Cultura, de uma Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural tem um caráter estratégico na nova postura do MINC, de formular e implementar políticas públicas ativas na Cultura. Ativas no sentido da promoção da cultura tanto do ponto de vista de seus aspectos econômicos, de inclusão social e cidadania, bem como da importância da cultura como produção simbólica. A afirmação positiva da diversidade e pluralidade cultural brasileira, nos termos aqui expostos busca estimular e promover ações transversais de promoção da diversidade cultural brasileira e do intercâmbio cultural no território nacional.<sup>49</sup>

Pode-se indicar, como possíveis dificuldades neste campo, a ausência de ações sistemáticas de valorização e promoção do direito de expressão das diferenças culturais e das identidades, as desigualdades étnicas, de gênero e culturais ainda presentes e muito fortes no território brasileiro e, por fim, o caráter intersetorial das ações desta Secretaria, pois é fundamental que estas envolvam outros órgãos governamentais que desenvolvam atividades relativas à regularização fundiária, ao saneamento, educação, comunicações e até meio ambiente, por exemplo. Além desses pontos, cabe lembrar a urgência de se promover a capacitação dos diversos grupos interessados nesta política, para que tenham condições de se organizar e se fazer ouvir.

Muitos contextos e modos de produção culturais de setores postos à margem da cultura dominante apresentam a quase inexistência de uma organização, um reflexo da total falta de acesso aos mecanismos e códigos para fomento, uma perversa exclusão do usufruto e dos benefícios que o Estado pode lhes dar. O principal desafio do MINC foi estabelecer através de oficinas e processos de capacitação dirigidos a este público, uma realização das demandas por meio de seu reconhecimento institucional por programas de fomento (BRASIL, 2006: 26).

Uma das metodologias de trabalho utilizadas pela SID durante a primeira gestão foi a constituição de Grupos de Trabalhos específicos para suas diversas ações, dos quais participam tanto membros do próprio Ministério, como de outros órgãos governamentais, além de representantes que possuam reconhecido saber sobre a cultura em questão. O trabalho dos GT's culmina em relatórios cheios de propostas de direcionamento e ações que traduzam as atuais necessidades existentes para o reconhecimento e o incentivo da cultura tema do GT (cigana, indígena, GLBT etc.) por toda a sociedade brasileira. A partir desses grupos tem-se um desenho de uma política cultural, são pensados seminários, campanhas, mapeamento, indicadores culturais, editais e projetos.

Dois importantes resultados da SID que se entrelaçam aos princípios e objetivos da Convenção sobre a diversidade Cultural são, o projeto de Políticas Públicas para as Culturas Populares e o Prêmio Culturas Indígenas.

---

<sup>49</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/ministerio\\_da\\_cultura/secretarias](http://www.cultura.gov.br/ministerio_da_cultura/secretarias). Acesso em: 31 ago. 2008.

As Políticas para as Culturas Populares vêm sendo construídas desde 2004, através de oficinas realizadas em quinze estados brasileiros, que contaram com a participação de mestres e grupos que se dedicam à preservação das manifestações culturais brasileiras. A partir das oficinas, foram organizados Seminários das Políticas Públicas para as Culturas Populares (a primeira edição em 2005 e a segunda no ano seguinte), e lançado o edital de Culturas Populares (2005), tendo continuidade no Programa Cultura Viva, com os editais Ação Griôs / Mestres de Tradição Oral.

Também para conceber o Prêmio Culturas Indígenas, a SID inicialmente participou do seminário Povos Indígenas: Olhando para o Futuro, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco, no qual a Secretaria se comprometeu em garantir a presença de lideranças indígenas no I Fórum Cultural Mundial (FCM), realizado em São Paulo, daquele mesmo ano. Em 2005 forma-se o GT Indígena, que teve como resultado o lançamento do I Prêmio Culturas Indígenas – Edição Ângelo Cretã, que contemplou 82 iniciativas culturais, realizadas em comunidades indígenas, recebendo R\$ 15 mil cada uma.

Em todo o país existem 223 etnias, que falam cerca de 180 línguas. (...) Numa população de 750 mil índios, 504 projetos foram apresentados, oriundos de todo o Brasil, perfazendo um total aproximado de 350 mil índios, ou seja, praticamente a metade da população. Foram premiados 82 projetos, atingindo por volta de 60 mil indígenas, o que atesta o êxito da iniciativa. Além do formato de premiação, que minimizou os entraves burocráticos para uma população que não tem constituição jurídica, inovamos também na comunicação. Sensibilizamos os mais variados meios de comunicação, dentre eles, rádios comunitárias, Rádio Nacional da Amazônia etc., que ajudaram a divulgar o edital. As comunidades puderam se inscrever pela Internet, por cartas e por outros meios, de modo que houve uma facilitação para as inscrições. Os indígenas dizem que cansaram de ser objeto de estudo; eles querem ser sujeitos da própria história<sup>50</sup>.

Naquele ano, durante a cerimônia de entrega dos prêmios, foi anunciado o lançamento do DOC-TV Indígena, uma parceria entre secretarias do próprio MINC. O Grupo de Trabalho Indígena foi também ampliado e transformado em um fórum permanente, que além de ter contribuído para a elaboração do segundo edital do Prêmio Culturas Indígenas, estendeu a discussão para além dos gestores públicos, ganhando espaço na sociedade civil e possibilitando a participação desta no sentido de aprimorar essas políticas. Esta foi a primeira vez que uma política pública esteve voltada para as culturais indígenas no Brasil.

Se a diversidade é considerada como um valor no mundo de hoje, temos que utilizar todos esses recursos para fazer com que esta diversidade seja reconhecida não apenas na sua generalidade. É muito fácil dizer que no Brasil existem 200 etnias, sem conhecer quem são essas 200 etnias. Eu não consigo valorizar aquilo que não

---

<sup>50</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/programas\\_e\\_acoes/identidade\\_e\\_diversidade\\_cultural/noticias\\_sid](http://www.cultura.gov.br/programas_e_acoes/identidade_e_diversidade_cultural/noticias_sid). Acesso em: 31 ago. 2008.

conheço. Eu sei que a razão básica da discriminação, do preconceito é a ignorância. Diminuir essa ignorância pode ser o passo fundamental para dar maior valor a essa diversidade (LUCIANO, 2008: 72).

Entre 2005 e 2008, segundo dados da própria SID, foram lançados 12 editais por esta Secretaria<sup>51</sup> que contemplaram 875 projetos, com um investimento de mais de R\$ 14 milhões. Somente os editais de culturas populares e indígenas, que tiveram, respectivamente, três e duas edições, somam mais de R\$ 10 milhões nesses quatro anos, algo inédito se comparado às gestões anteriores (BRASIL, 2009).

Garantir o reconhecimento desta diversidade implica na construção e manutenção de um marco regulatório, como parâmetros claros de políticas públicas para a cultura, que reconheça o direito às diferenças, bem como estimule as trocas e o aprendizado mútuo dentre os diversos grupos que compõem a sociedade brasileira.

A guinada antropológica na conceitualização das artes e da sociedade coincide com o que poderia ser chamado de “poder cultural” (...) e também é uma das razões principais pelas quais a “política cultural” tornou-se fator visível para repensar os acordos coletivos. Exatamente esse termo reúne o que na modernidade pertencia à emancipação, por um lado, e à regulação, por outro (Yúdice, 2004: 45).

O reconhecimento da dimensão antropológica da cultura e o trabalho iniciado pela SID no primeiro ano de gestão terminaram por definir, entre outros, os seguintes desafios para o Ministério da Cultura:

- a. Desenvolver ações que reconheçam, preservem e possibilitem a difusão e o manejo de conhecimentos tradicionais diversos;
- b. Promover a atualização da noção de patrimônio cultural, produzindo uma política sustentável de patrimônio, memória e preservação. Articular a dimensão preservação com as dimensões circulação, acesso, produção e geração de valor (...);
- c. Desenvolver uma política de promoção da língua portuguesa como principal patrimônio simbólico de nossa identidade e diversidade e como ponto de encontro entre as nações lusófonas. (...);
- d. Desenvolver e ampliar políticas e programas que relacionem cultura e pensamento, como formas de articular universidades e instituições acadêmicas e culturais e propiciar espaços e meios públicos para reflexão, crítica, apoio à produção, à pesquisa, à formação cultural e ao debate intelectual (BRASIL, 2006: 46).

---

<sup>51</sup> Editais da SID (2005-2008): **Culturas Populares:** 1. Fomento às Expressões das Culturas Populares (2005); 2. Prêmio Culturas Populares - Edição Mestre Duda - 100 anos de Frevo (2007); 3. Prêmio Culturas Populares - Edição Mestre Humberto de Maracanã (2008); **Culturas Indígenas:** 4. Prêmio Culturas Indígenas – Edição Ângelo Cretã (2006); 5. Prêmio Culturas Indígenas – Edição Xicão Xukuru (2007); **LGBT:** 6. Parada do Orgulho GLBT (2005); 7. Concurso "Cultura GLBT" (2006); 8. Concurso "Cultura GLBT" (2007); 9. Concurso Público de Apoio a Paradas de Orgulho GLTB (2008); 10. Concurso Público Prêmio Cultural GLBT (2008); **Culturas Ciganas:** 11. Prêmio Culturas Ciganas (2007); **Idosos:** 12. Prêmio Inclusão Cultural da Pessoa Idosa (2007).

Além desses, especialmente para a SID, três são os desafios básicos: estabelecer diálogos com grupos e redes culturais representativos da diversidade cultural brasileira ainda excluídos do acesso aos instrumentos de política pública; participar dos debates internacionais em torno da diversidade cultural; e promover o melhor entendimento do conceito de diversidade cultural no contexto da cultura brasileira.

Sobre o último ponto, a partir de uma parceria entre as secretarias de Políticas Culturais e da Identidade e da Diversidade foram realizados fóruns, conferências e seminários, que propiciaram um diálogo com a sociedade brasileira em torno do tema da Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Dessas ações, merecem destaque três seminários realizados, a saber, o Seminário Diversidade Cultural Brasileira, realizado em 2004, o Seminário Brasil-Canadá sobre Diversidade Cultural e o Seminário Internacional sobre Diversidade Cultural, ambos promovidos em 2007.

Ao longo do ano de 2004, a partir de uma parceria entre a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural, a Secretaria de Políticas Culturais e a Fundação Casa de Rui Barbosa, foram promovidos diversos encontros voltados para a reflexão sobre o tema da diversidade cultural. Foram realizadas cinco sessões entre setembro e novembro deste ano, com a presença de onze palestrantes, seguidas de uma sessão de balanço das discussões realizadas.

Observando os temas tratados e a análise feita através deles, é possível perceber como era de interesse do Ministério da Cultura fomentar, entre seus estudiosos, a elaboração de um pensamento brasileiro sobre a diversidade cultural. Questões acerca da cultura da periferia, da cultura amazônica, do papel do modernismo, da função do universalismo ou ainda do patriotismo constitucional são exemplos da miscelânea desses encontros, que pouco tinha a ver com as discussões em âmbito internacional, norteadas por temas tais como a economia da cultura, cotas de tela, ou ainda direitos culturais e propriedade intelectual. O seminário promovido em 2004 foi um exercício incitado pelo MINC a intelectuais brasileiros em torno do que seria a diversidade cultural nacional. Cabe lembrar que o primeiro encontro intergovernamental na UNESCO é realizado em setembro de 2004, sendo este um primeiro ano de debate dos temas relativos à Convenção.

Já o Seminário Brasil-Canadá sobre a Diversidade Cultural, realizado três anos mais tarde, entre 27 e 28 de março de 2007, através de uma parceria entre a UNESCO e Embaixada do Canadá, com apoio do Ministério da Cultura, traz a visão de um dos principais países

articuladores para a aprovação da Convenção, o Canadá. Neste encontro o debate esteve mais centrado ao disposto na Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que havia entrado em vigor, no dia 18 de março daquele mesmo ano. Assuntos relacionados à educação, ao patrimônio imaterial, como também ao multiculturalismo foram também abordados.

Na ocasião, o então Secretário da Identidade e Diversidade Cultural, Sérgio Mamberti discorreu sobre a criação da SID, a construção de políticas públicas a partir dos anseios das comunidades e sobre a participação do Ministério da Cultura e do ministro Gilberto Gil no processo de elaboração e aprovação da Convenção sobre a diversidade cultural. Como era de se esperar, o então Secretário também enfatizou a atuação da França e do Canadá no processo de elaboração da Convenção, afirmando que “o Canadá, exemplo de multiculturalismo, sempre esteve aberto a receber sugestões e propostas”. Os laços entre Brasil e Canadá foram também ressaltados no discurso do então Secretário Executivo, Juca Ferreira.

Dentre as várias características em comum entre o Brasil e o Canadá, a mais evidente é justamente a diversidade do processo de formação de nossas sociedades, que fez das múltiplas expressões culturais de nossos povos um fator relevante de diferenciação e valorização de nossos países no mundo globalizado. (...) Por isto mesmo, Brasil e Canadá têm sido parceiros em diversas instâncias que contam, entre seus objetivos, o de promover a diversidade cultural e lingüística enquanto elementos fundamentais da reflexão mundial sobre o desenvolvimento, a acessibilidade, a governança e a identidade<sup>52</sup>.

Ainda em 2007, entre 27 e 29 de junho, foi realizado o Seminário Internacional sobre Diversidade Cultural: práticas e perspectivas, este planejado e organizado pelo MINC, fruto de uma proposta apresentada pelo Ministério à Comissão Interamericana de Cultura da Organização dos Estados Americanos (OEA). A iniciativa teve o intuito de ampliar o intercâmbio cultural, o debate acerca da diversidade cultural e das experiências de políticas públicas da cultura nas Américas. Para tanto, o seminário contou com a presença de palestrantes de diversos países do mundo e de autoridades governamentais do campo cultural dos países membros da OEA. Dentre os palestrantes destacam-se George Yúdice, Hugo Achugar, Joost Smiers, Jesús Martín-Barbero e Ignacio Ramonet.

O seminário foi antecedido por quatro oficinas prévias e por um fórum virtual em torno dos principais temas relacionados à Convenção, segundo o Ministério, a saber, conhecimentos tradicionais, economia da cultura, cultura digital e propriedade intelectual. Aqui a temática se

---

<sup>52</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/site/2007/03/27/discorso-do-ministro-interino-juca-ferreira-na-abertura-do-seminario-brasil-canada-sobre-a-diversidade-cultural/](http://www.cultura.gov.br/site/2007/03/27/discorso-do-ministro-interino-juca-ferreira-na-abertura-do-seminario-brasil-canada-sobre-a-diversidade-cultural/). Acesso em: 17 abr. 2009.

aproxima das discussões internacionais. Em paralelo à realização do fórum e das oficinas ocorreria, entre 18 a 23 de junho, em Paris, a primeira Conferência das Partes dos Países Membros da Convenção da UNESCO. Para o MINC o intercâmbio das idéias, opiniões, perspectivas e inquietudes sobre a Diversidade Cultural, através das atividades preparatórias do Seminário Internacional, seria também essencial para o pacto político das Américas, necessário para a referida conferência.

O fórum virtual terá início no dia 16 de maio e tem o objetivo de discutir os textos preparados pelos curadores das oficinas. A partir desses textos, os leitores poderão fazer comentários, provocações em um blog, que será constantemente atualizado por um moderador. As oficinas prévias, por sua vez, terão início em junho e contarão com especialistas e atores sociais que possuem envolvimento local, influência regional, projeção nacional e pautam a esfera pública internacional. O Objetivo é mapear, ouvir e conectar esses especialistas e atores sociais, para discutir o tema, induzir uma rede autônoma e contribuir também para a preparação do Seminário<sup>53</sup>.

Finalmente com este Seminário, tem-se a confluência de ter sido planejado pelo MINC, coerente com as articulações que estavam sendo feitas em nível internacional, bem como de ter sido elaborado, a partir dele, um pensamento mais condizente com o disposto na Convenção sobre o que seja a diversidade cultural e quais são as diretrizes de atuação das políticas públicas nesta área.

Neste sentido, é possível afirmar que o MINC, por mais que tenha inovado com a criação da Secretaria da Identidade e da Diversidade, apenas refletiu para a sociedade um real conhecimento do tema, em 2007, ou seja, no início da segunda gestão. Entre 2003 e 2006 a atuação do Ministério foi pautada pela pluralização da questão identitária, com políticas voltadas para os grupos minoritários, o que não deixa de ser um campo complexo de atuação. Entretanto, um tratamento mais ampliado da questão da diversidade cultural, abrangendo inclusive sua dimensão econômica, e mais especificamente as negociações no campo do comércio internacional, precisou ser maturado pelo MINC, necessitando, inclusive, também de reestruturação e criação de equipe especializada para este fim.

Com esses propósitos foi criado em setembro de 2006, no âmbito dos ministérios da Cultura e das Relações Exteriores, com sede no MINC, o Comissariado da Cultura Brasileira no Mundo. O Comissariado foi criado para coordenar a participação brasileira em eventos internacionais, auxiliar na divulgação da imagem do país no mundo e na promoção das

---

<sup>53</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/site/2007/05/09/oficinas-previas-para-o-seminario-internacional-sobre-diversidade-cultural](http://www.cultura.gov.br/site/2007/05/09/oficinas-previas-para-o-seminario-internacional-sobre-diversidade-cultural). Acesso em: 17 abr. 2009.

exportações de bens culturais, contribuindo para o Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec).

Na divisão de competências, o MINC ficou responsável por prestar apoio técnico, administrativo e financeiro aos trabalhos do Comissariado enquanto que o MRE ficou encarregado da interlocução com as autoridades estrangeiras. O órgão foi presidido por um Comissário-Geral, indicado pelos ministros da Cultura e das Relações Exteriores, o professor Marcelo Coutinho fundador e coordenador do Observatório Político Sul-Americano, do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), além de representantes de ambos os ministérios.

[Em 2007], o Sistema MINC participou de maneira qualificada nas reuniões das organizações multilaterais ligadas à Cultura, com forte influência no processo decisório, que contribuiu para a formulação da agenda e ajudou a projetar, nesses setores, a relevância da Cultura e de seu papel central para o desenvolvimento<sup>54</sup>.

Após um ano de trabalho, o Comissariado é extinto e, em seu lugar, é criada a Diretoria de Relações Internacionais, ligada à Secretaria Executiva do MINC, composta por uma coordenação e três gerências, a saber, Integração e Assuntos Multilaterais, Cooperação e Assuntos Bilaterais, e Intercâmbio e Projetos Especiais. Sua missão era estruturar a área e a política internacional do Ministério. Inicialmente o professor Marcelo Coutinho assumiu a DRI, passando, em seguida, para Marcelo Dantas, que anteriormente assumia a função de Chefe da Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais – DAMC no Itamaraty, tendo participado ativamente do processo de criação e aprovação da Convenção sobre a diversidade cultural. As competências deste novo setor se aliam aos interesses do Ministério das Relações Exteriores de intensificar a participação do Brasil nos organismos multilaterais de cultura, como pode ser visto logo abaixo.

Dentre as competências da nova unidade, está o assessoramento ao Ministro da Cultura, às Secretarias do MINC e às instituições vinculadas em assuntos internacionais do campo cultural; a coordenação da participação dos diversos setores do Sistema MINC em organismos, redes e eventos internacionais relacionados à cultura; a promoção dos processos de planejamento e formulação de políticas, programas e projetos internacionais; o apoio às ações de promoção da exportação de bens e serviços culturais brasileiros; e demais iniciativas voltadas à divulgação da imagem do Brasil no exterior, por meio da Cultura<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/site/2008/01/17/acoes-internacionais](http://www.cultura.gov.br/site/2008/01/17/acoes-internacionais). Acesso em: 28 de maio 2009.

<sup>55</sup> Disponível em: [www.cultura.gov.br/site/2008/02/11/nova-diretoria](http://www.cultura.gov.br/site/2008/02/11/nova-diretoria). Acesso em: 28 de maio 2009.

## II. Interesses do Brasil: por que ratificar a Convenção?

A Convenção sobre a diversidade cultural, ao reconhecer a legitimidade das políticas públicas culturais, estabelece medidas regulamentares e uma base jurídica às quais os Estados podem recorrer em caso de conflito. Assim, um dos primeiros interesses que cabe indicar refere-se ao direito de adotar as medidas que julgarem necessárias para a proteção e a promoção da diversidade de suas expressões culturais.

A aprovação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais traria respaldo político, de peso internacional, às ações e reformas implementadas pelo Ministério da Cultura desde o início da gestão de Lula / Gilberto Gil. A principal meta aqui era trabalhar para que a Convenção se tornasse um novo quadro de referência legal e político sobre temas relativos à diversidade cultural.

Este direito em executar políticas culturais, entretanto, não estaria comprometido caso a Convenção não fosse aprovada, pelo menos não em curto prazo. Como afirma o ex-ministro da cultura, Gilberto Gil, as políticas direcionadas à proteção e promoção da diversidade estavam sendo praticadas antes da aprovação e entrada em vigor deste instrumento. Portanto, o trabalho desenvolvido através dos Pontos de Cultura ou de outros programas da SID continuaria atendendo aos diversos segmentos sociais, tais como os indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos, o público LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros) etc. O que cabe indicar aqui é primeiro, que esta poderia ser uma política restrita aos governos Lula, não teria uma continuidade. Com a Convenção, o compromisso com a diversidade tem força de lei nacional, como também, internacional.

O conceito de diversidade cultural nos permite perceber que as identidades culturais brasileiras não são um conjunto monolítico e único. Ao contrário, podemos e devemos reconhecer e valorizar as nossas diferenças culturais, como fator para a coexistência harmoniosa das várias formas possíveis de brasilidade. Como o respeito a eventuais diferenças entre os indivíduos e grupos humanos é condição da cidadania, devemos tratar com carinho e eficácia da promoção da convivência harmoniosa, dos diálogos e dos intercâmbios entre os brasileiros – expressos através das diversas linguagens e expressões culturais, para a superação da violência e da intolerância entre indivíduos e grupos sociais em nosso país (MAMBERTI, 2005: 13-14).

Em segundo lugar, mais a longo prazo, os incentivos estatais à cultura, ou a alguns de seus setores, como o audiovisual, poderiam ser questionadas a partir das regras estabelecidas nos acordos de livre comércio que procuram não discriminar entre o nacional e o estrangeiro. Medidas relativas a apoio financeiro do próprio Estado, como subvenções, empréstimos e leis de renúncia fiscal, ou ainda a exigência de conteúdo local nos meios de

comunicação ou nas salas de cinema compõem diretrizes de políticas públicas nacionais para a cultura, mas que não possuem respaldo internacional.

O tema tem profundo interesse para a política externa brasileira. O Brasil tem um setor privado não subsidiado, tradicional e bem sucedido exportador de audiovisual para televisão (telenovelas, principalmente), e um setor intensamente subsidiado de produção cinematográfica, com razoável potencial exportador. Tem legislação bastante desenvolvida de proteção e de promoção cultural através de subvenções públicas baseadas nas leis de incentivo fiscal para a indústria cultural (ALVAREZ, 2008: 27).

Assim, tornou-se fator de interesse brasileiro na Convenção que se propunha a defesa dos princípios da autonomia dos Estados na elaboração de suas políticas culturais. O MINC, desde o princípio da gestão de Gil definiu o Estado como ente promotor e estimulador do desenvolvimento cultural da sociedade, a partir de políticas públicas de cultura, que deveriam “criar condições de acesso, produção, difusão, preservação e livre circulação, regular as economias da cultura para evitar monopólios, exclusões e ações predatórias, bem como democratizar o acesso aos bens e serviços culturais” (BRASIL, 2006: 9).

As posições brasileiras receberam apoio significativo de grande parte das delegações presentes, garantindo a inclusão de princípios fundamentais de nossa política cultural no texto da convenção. Entre elas destacam-se defesa do direito soberano dos Estados de formularem e executarem políticas culturais voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural; a defesa de um sistema internacional mais equilibrado de trocas de bens e serviços culturais; a defesa da não-inclusão de compromissos adicionais a respeito da propriedade intelectual no texto da convenção (MIGUEZ, 2005: 19-20).

Uma visão ampliada da cultura, como geradora de riquezas simbólicas, não poderia estar separada do potencial de geração de riqueza e de empregos apresentado pelo setor cultural. Desse modo, convinha também ao Brasil reivindicar um dos objetivos da Convenção, qual seja, atuar para estabelecer o terreno no qual a cooperação internacional ajude a construir um cenário de trocas culturais em mercados mais equilibrados.

O motivo para a oposição é que países hegemônicos como os EUA ou o Japão, que dominam a exportação de filmes, programas audiovisuais, livros, música, jogos eletrônicos e lideram a corrida tecnológica em matéria de novos suportes para conteúdos culturais, não têm o menor interesse em permitir que seja construído um arcabouço de preceitos para organizar o caótico e oligopolizado mercado internacional que dominam. (...) A França procura estabelecer área própria de influência, a fim de garantir mercados para a sua produção audiovisual, principalmente no âmbito da francofonia. Os canadenses se defrontam com a peculiar situação de serem vizinhos “de porta” do maior produtor de bens e serviços culturais do mundo. Sem heróis, o conteúdo da convenção tem a ver com os interesses de desenvolvimento dos países, e foi apoiada pelo Brasil na medida em que os termos nos quais foi vazada atendem aos interesses estratégicos brasileiros de médio e longo prazo (ALVAREZ, 2008: 154-155).

A homogeneização e a padronização da produção cultural, que está na raiz da questão da luta pela defesa da diversidade cultural, vêm-se contempladas pela nova Convenção, na medida em que se reconhece a necessidade de fortalecer e estimular a emergência de indústrias culturais nacionais, de atividades do setor informal e da criatividade de seus artistas, bem como a difusão da diversidade nos meios de comunicação, o livre intercâmbio e a circulação de idéias e expressões culturais. Este aspecto da Convenção é de particular interesse das potências culturais emergentes, a exemplo do Brasil.

Do ponto de vista do Brasil, interessa criar oportunidades de efetivo acesso a mercados para as exportações de países em desenvolvimento, sem afetar a margem de flexibilidade dos governos para aplicar políticas culturais internas, inclusive subsídios, a fim de protegerem sua produção cultural. O Brasil, com seu razoável potencial exportador de conteúdo, busca a chance de isonomia competitiva para a produção cultural nacional (ALVAREZ, 2008: 195-196).

Este ponto foi pouco explorado nas políticas do Ministério da Cultura na gestão que vai de 2003 a 2006. Isso não significa um descaso do órgão com relação ao tema, mas apenas uma mudança de foco para as questões da identidade e diversidade culturais como primeira diretriz de atuação. Na segunda gestão do governo Lula, o Ministério passou a tratar da dimensão econômica da cultura com mais veemência, inclusive nos fóruns internacionais, a exemplo de sua participação no Comitê Intergovernamental da Convenção.

Entretanto, um episódio prévio à discussão sobre a Convenção sobre a diversidade cultural, mas relativo ao comércio internacional de serviços culturais, ocorrido em 2001, quando o país estava sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, merece destaque.

Considerando os serviços audiovisuais como um setor dinâmico que abrange um amplo espectro de atividades, relacionadas à produção, distribuição e exibição de conteúdos audiovisuais e que experimentou, nos últimos anos, um crescimento econômico significativo em diversos países, o Brasil resolveu encaminhar, em julho de 2001, um comunicado específico sobre tais serviços, dirigido aos países membros do Conselho para o Comércio em Serviços da OMC, que tinha como objetivo:

Promover a progressiva liberalização do setor audiovisual enquanto garante ao mesmo tempo autonomia aos governos para preservar e promover a identidade e diversidade cultural; contribuir para as discussões sobre a melhor maneira de atingir este objetivo, inclusive considerando formas de oferecer subsídios e mecanismos de defesa comercial; e contribuir para o crescimento da participação dos países em desenvolvimento no comércio de serviços (BRASIL, 2001: 1).

Em nota o governo brasileiro indica que o comunicado não tem peso legal, não prejudicando a posição já assumida pelo país a respeito dos temas nela suscitados, reservando-se ainda ao direito de modificar ou complementar o conteúdo da proposta em estágio posterior.

Na Lista de Classificação Setorial de Serviços delineada durante a Rodada Uruguai e baseada na Classificação Central de Produtos das Nações Unidas, a definição de setor audiovisual compreende seis subcategorias descritas abaixo:

SERVIÇOS AUDIOVISUAIS

- a. Produção de Cinema e Vídeo e serviços de distribuição
- b. Serviços de projeção de cinema
- c. Serviços de Rádio e Televisão
- d. Serviços de transmissão de Radio e Televisão
- e. Gravações sonoras
- f. Outras

O interesse do governo brasileiro, naquela ocasião foi o de retomar, em outros termos, a discussão sobre a liberalização do setor audiovisual no GATS durante a Rodada Uruguai, que havia resultado em duas posições conflitantes. Como já visto, uma visão argumentava que o setor deveria ser excluído das regras de comércio dado o papel que desempenha na promoção e preservação da identidade e da diversidade cultural. Enquanto outra visão rejeitava qualquer caracterização específica do setor em relação a outros produtos e atividades sujeitas às disciplinas do sistema de comércio multilateral, enfatizando a natureza comercial e de entretenimento dos produtos e serviços audiovisuais.

O governo brasileiro apresentou o argumento, neste comunicado, de que ambas as posições estavam equivocadas. De um lado, a “exceção cultural” não levava em conta que serviços e produtos culturais são parte de uma indústria de importância econômica e comercial, sendo um setor alvo de interesse nas exportações para muitos países em desenvolvimento. De outro lado, não se pode negar que o relevante papel dos serviços audiovisuais na transmissão e difusão de idéias e valores culturais, não se caracterizando como meros produtos de entretenimento. Para reiterar a importância do audiovisual nas políticas públicas de cultura dos países signatários da OMC, o Brasil traz em seu comunicado o indicativo de que somente 22 dos 141 membros assumiram compromissos no GATS em relação aos serviços audiovisuais, sendo ainda, em sua maioria, obrigações apenas parciais.

A crise e o impasse entre as duas posições, em 1993, ao final da Rodada Uruguai, revelaram com clareza que nenhuma das duas posições servia ao Brasil. A rivalidade e o antagonismo das discussões entre as duas posições indicaram que o debate naquele momento não era uma questão global, mas dizia respeito a

idiosincrasias próprias das disputas de mercado, no caso, o europeu. A exceção cultural, no que refletia as posições francesas *versus* o liberalismo, na versão primária e crua dos EUA, não se enquadrava no universo da política externa de muitos países, entre eles, o Brasil (ALVAREZ, 2008: 183).

O documento questiona sobre “como promover a liberalização progressiva do setor de maneira a criar oportunidades de um efetivo acesso a mercados para as exportações dos países em desenvolvimento neste setor, deixando uma margem de flexibilidade que permita aos governos alcançarem os objetivos de suas políticas culturais da forma como eles acharem mais apropriado” (BRASIL, 2001: 2). Neste ínterim, o Brasil propõe:

- (i) Que os Membros estabeleçam compromissos específicos para serviços audiovisuais tomando em conta os objetivos do Artigo IV do GATS (Aumento da Participação dos Países em Desenvolvimento). Neste aspecto, atenção especial deverá ser dada aos serviços audiovisuais nos quais os países em desenvolvimento possuem uma maior potencial, tal como (mas não exclusivamente) serviços de televisão.
- (ii) Que o Conselho para o Comércio em Serviços na sessão especial inicie o debate sobre programas de subvenção que visassem à promoção e preservação da identidade e diversidade cultural.
- (iii) Que o Conselho para o Comércio em Serviços na sua Sessão Especial inicie o debate sobre as disposições em matéria de defesa comercial e/ou sobre concorrência necessária para remeter práticas de comércio desleais e/ou restritivas no setor (BRASIL, 2001: 3-4).

A crítica com relação à posição do Brasil neste documento versa principalmente pelo primeiro item da proposta, aquele que praticamente convoca os países a assumirem compromissos para os serviços audiovisuais no âmbito do GATS. Além disso, conforme indica Leonardo Brant, o fato é que, ao acenar com a possibilidade de incluir a cultura na OMC/ GATS, o Brasil assume o princípio de que cultura pode ser tratada como um mero produto, sendo contrário ao disposto na Convenção sobre a diversidade cultural. O autor continua:

A sociedade brasileira não está atenta para os riscos que o Brasil corre ao aderir à OMC. Além de tornar impossível qualquer taxação e regulação de entrada de conteúdos, esse simples fato colocaria abaixo todo o sistema de subsídios existentes na área cultural – leia-se leis Rouanet e Audiovisual, entre outras. Ao ingressar na OMC, a nação se compromete a reduzir subsídios e a igualar o acesso às empresas internacionais a esses subsídios (BRANT, 2005: 54).

Cabe reiterar que no período em que foi apresentada tal proposta, o Brasil vivia uma retomada do cinema nacional, focava sua política cultural nos mecanismos de isenção fiscal, com as leis Rouanet e do Audiovisual e reestruturava a ação federal no setor do cinema, com a criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Esse contexto levava a interpretar o documento como uma forma de liberalização dos serviços audiovisuais, já que o país

possuía “mercado exportador significativo (por meio das novelas da Rede Globo) e subsídios insignificantes (leis de incentivo e editais públicos que não fazem cócegas às cifras de qualquer país que se preocupa com sua produção audiovisual)” (BRANT, 2005: 47).

Oito anos depois, Marcos Alves de Souza, em entrevista, contraria esta posição e afirma que “é um equívoco achar que a Convenção tirou a cultura da OMC<sup>56</sup>”. Para o Coordenador-Geral de Direitos Autorais a Convenção sobre a diversidade cultural terá de conviver com os tratados da OMC e, principalmente por esta razão, não existe nenhuma intenção do Ministério da Cultura em retirar a submissão feita pela delegação brasileira na Organização Mundial do Comércio em 2001.

Também em entrevista Geraldo Moraes, cineasta e presidente da Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural, considera o documento um reflexo de uma idéia conciliatória apresentada pelo Brasil na OMC, enquanto se iniciava a discussão sobre a diversidade cultural, com a aprovação da Declaração Universal da Diversidade Cultural na UNESCO.

Ainda havia todo aquele ranço anterior de que a cultura era um bem comerciável. Não é que tenha havido uma oposição, houve uma posição dúbia do Brasil dizendo que a cultura enquanto expressão popular, enquanto portadora de identidade, tem um caráter específico, só que acontece que ela também é um bem comerciável e que, portanto, a OMC tem que tratar disso sim. Então ficou essa posição intermediária<sup>57</sup>.

Esta posição intermediária é ainda defendida pelo MINC, o que confirma o foco dado ao tratamento da diversidade como expressão identitária de um povo e, por sua vez, o pouco desenvolvimento da visão sobre as questões comerciais e financeiras da discussão sobre diversidade cultural.

Além disso, cabe indicar que esta proposta do Brasil na OMC versava também sobre a necessidade de se discutir os mecanismos de concessão de subsídios no setor audiovisual (item ii), no intuito de alcançar objetivos de política cultural e as práticas consideradas dumping<sup>58</sup> (item iii), sendo necessária a análise do Artigo 9º do GATS (Práticas Comerciais), acerca das disciplinas de competição e de concorrência. O país então defendeu a aplicação de normas *antidumping* ao mercado audiovisual, bem como propôs o aumento da participação dos países em desenvolvimento. Nesses termos, o comunicado pode ser

---

<sup>56</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>57</sup> Entrevista concedida à autora em 19 de março de 2009. (Salvador)

<sup>58</sup> Dumping quer dizer que uma empresa detém uma posição de dominância em um mercado a ponto de poder baixar o valor de seu produto e assim inviabilizar a ação de uma possível concorrência.

interpretado como uma estratégia tomada para lembrar aos membros a necessidade de se continuar o debate em torno dos serviços audiovisuais, estagnado após a Rodada Uruguai (não retomado na Rodada Doha), sem precisar abrir um painel contra algum país específico – que seria, obviamente, contra os Estados Unidos, não sendo, entretanto, interessante para o Brasil enfrentá-lo sozinho.

Nas últimas décadas vem-se articulando nos foros internacionais uma espécie de “contra-hegemonia”, integrada por países em desenvolvimento, no qual desponta o Brasil. Tendo maioria parlamentar nos foros multilaterais, esses países têm denunciado as visões verticais e centralizadoras do ordenamento internacional. No entanto, isso não quer dizer que os países tenham interesse em destruir a Organização Mundial do Comércio, por exemplo. Pelo contrário, a posição desses tem sido de reconhecer que, sem a OMC, a situação das economias em desenvolvimento seria ainda pior. Seus interesses são, portanto, fortalecer as instituições multilaterais, mas a partir da emergência de novos conceitos.

O Brasil de Lula assumiu um importante papel no âmbito internacional, exercendo forte liderança em situações de confronto com as grandes potências mundiais, como o encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun, em setembro de 2003, quando se criou o G21 em torno da questão da agricultura. O enfrentamento às posições dos Estados Unidos na questão da ALCA, no episódio de “fichamento” dos turistas norte-americanos e, ainda, na desastrosa punição ao jornalista do NYT, entre outros episódios que ganharam importância internacional, posicionando o Brasil como uma frente de combate e contraposição aos países ricos, tentando ganhar força à frente do bloco dos países em desenvolvimento (BRANT, 2005: 46).

A criação do G20+China e também de outros grupos de países, a exemplo do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), deve ser vista sob a ótica da retomada da capacidade de articulação política do Brasil, com um perfil reivindicatório que reflete a vontade de esboçar um novo modelo de cooperação Sul-Sul. A busca pela institucionalização deste tipo de cooperação, que viabiliza a discussão e defesa conjunta de interesses relativamente mútuos entre os países em desenvolvimento ante aos desenvolvidos, configura-se como mais um fator decisivo para o empenho do governo brasileiro em relação à aprovação da Convenção sobre a diversidade cultural.

[Teremos] que pensar o país no contexto de uma América do Sul integrada, num processo que se demonstra possível antes pela cultura do que pela economia e pelas infra-estruturas. Muito mais que Latina, essa América do Sul se mostra múltipla, também afrodescendente e ameríndia, investida de uma consciência pós-colonial e de uma vontade de ser mais do que a alteridade possível colonial do Ocidente. (...) [Deveremos], portanto, aprofundar nossa política de inserção internacional não subordinada, articuladora das relações Sul-Sul. Identificamos

como parceiros culturais preferenciais o MERCOSUL, a América Latina, a África, os países das Comunidades de Língua Portuguesa, a Comunidade Árabe, África do Sul, Rússia, Índia e China (SALVATO, 2008: 90).

Um interesse que não está diretamente relacionado à aprovação e ratificação da Convenção, mas que foi percebido pelo governo brasileiro, era o relativo protagonismo que o país poderia ter ao apoiar a Convenção frente às demais nações em desenvolvimento. A participação do Brasil será descrita a seguir, cabendo, por ora, apenas retomar uma fala do ex-ministro da cultura Gilberto Gil, que reforça esta capacidade de articulação.

O Brasil tem uma situação que diferencia, (...) por trazer novidades, por ter possibilidade de articular com uma faixa ainda muito pouco considerada, que são o mundo africano e a América Latina, ainda não propriamente inseridos no processo da grande produtividade. O Brasil é um país que está fazendo deslocamento. O Brasil está fazendo a ponte entre esses dois mundos, o primeiro mundo e os terceiros e quartos (Gilberto Gil – Ex-Ministro de Cultura)<sup>59</sup>.

A cooperação internacional é o marco, no qual, Estados e organizações internacionais buscam promover mudanças estruturais em um ou vários setores da sociedade, através da implementação de projetos e programas específicos, que se formalizam por intermédio de tratados internacionais. No caso em análise, a cooperação é um dos compromissos instituídos pela Convenção sobre a diversidade cultural, constando em diversos artigos do instrumento, como relatado anteriormente e que poderá contar com subsídios do Fundo Internacional para a Diversidade Cultural.

Em sua intervenção na Sessão da Conferência das Partes da Convenção sobre a diversidade cultural, celebrada em junho de 2007, em Paris, o então Secretário Executivo Juca Ferreira ao discursar sobre a Convenção, destaca:

La cooperación entre hemisferios Norte y Sur es un desafío de emergencia para que no se amplíe la distancia entre los incluidos y los excluidos, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. El compartir debe convertirse en una responsabilidad asumida por los gobiernos, las sociedades, los individuos y las instituciones. El momento es extremadamente favorable para los intercambios, alianzas, coproducciones, programas de cooperación. Por lo tanto, la Convención será realmente exitosa si las formaciones culturales del conjunto de las Partes fueran atendidas y beneficiadas<sup>60</sup>.

Por fim, cabe indicar que também era de interesse do Brasil, bem como para várias outras nações, o reconhecimento da especificidade dos bens e serviços culturais, que daria uma

---

<sup>59</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

<sup>60</sup> Intervención del Secretario Ejecutivo del Ministerio de Cultura de Brasil, D. Juca Ferreira, en la Sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2007/06/18/>. Acesso em: 25 de abr. 2009.

segurança jurídica para formulação de novas políticas relativas ao desenvolvimento da economia do setor cultural, inclusive no que se refere à economia dos direitos autorais.

Os Estados Unidos perguntavam, se vocês já têm política cultural para quê precisa da convenção? Sabe por quê? Para termos uma autorização, através de um tratado internacional, de não sermos acusados de violar outros tratados, por exemplo, com relação ao estabelecimento de cota de tela. Não existe nada internacionalmente que regule as cotas de tela, que dissipe a ameaça de sofrer um painel na OMC por protecionismo (Marcos Alves de Souza – Coordenador-geral de Direitos Autorais do MINC)<sup>61</sup>.

Ao afirmar e reconhecer a legitimidade das políticas públicas culturais, a Convenção também convida os países membros a integrar a cultura em suas políticas de desenvolvimento em todos os níveis, a fim de criar condições para o desenvolvimento sustentável. E o tratamento relativo à natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de valor mercadológico, mas também de identidades, valores e significados, tem um papel crucial para a elaboração de uma política cultural para o desenvolvimento.

A Convenção sobre a diversidade cultural pode servir como estímulo para a emergência de um número maior de indústrias culturais nacionais, a partir da defesa da cooperação internacional para o desenvolvimento por meio de co-produções e outros mecanismos, por exemplo. A produção cultural se constitui como um importante setor na geração de renda e emprego tornando-se, por este ponto, de particular interesse de potências culturais emergentes, como o Brasil. Assim, o debate sobre a diversidade cultural não estaria circunscrito aos países ricos, com a intenção de proteção ou promoção de suas indústrias culturais, especialmente, a cinematográfica, mas interessa também àquelas nações que desejam também exportar seus produtos, e transformar suas riquezas simbólicas em ganhos materiais e financeiros.

Ao Brasil interessa ver a convenção da diversidade cultural formar-se como um instrumento internacional de relevância. Para tal, será importante que o próprio Secretariado da UNESCO aprofunde sua atuação na área do apoio à economia criativa e indústrias culturais. A expertise da UNESCO poderá, em muitos casos, auxiliar os países em desenvolvimento a incorporarem a dimensão estratégica da abertura de mercados, viabilização de negócios e orientação de fluxos produtivos, necessária ao fortalecimento de suas indústrias culturais. As atividades culturais têm a vantagem de permitir aos países mais pobres saltarem por sobre as etapas clássicas do desenvolvimento econômico, de modo a chegarem a uma produção de elevado valor agregado. Essas atividades devem ser vistas, por conseguinte, como elementos-chave na superação da pobreza, na criação de empregos e na geração de renda (BRASIL, 2007b: 4).

---

<sup>61</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

### III. Participação do governo brasileiro: articulações internas e externas

Para tratar da participação do governo brasileiro no processo de criação e também de aprovação da Convenção sobre a diversidade cultural, é interessante sobressaltar não apenas no plano internacional, mas, ao contrário, começar pelo plano doméstico, percebendo quais articulações foram viabilizadas internamente e como elas refletem uma nova posição do país em termos de política externa.

Em entrevistas é sempre ressaltada a parceria com entre o Ministério da Cultura e das Relações Exteriores. E, se o Brasil atingiu um papel de destaque durante as negociações da Convenção sobre a diversidade cultural, uma das razões para tal está na reestruturação da política externa brasileira.

Se o Brasil conseguiu um papel de destaque foi porque Gil pôde articular a política cultural brasileira num momento em que a política externa brasileira ganhou outra posição. O Brasil não deveria manter aquilo que o professor e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu de subalternidade privilegiada, a partir da qual o Brasil escaparia do andar de baixo fazendo pequenos acordos com países ricos. A política externa de hoje é frontalmente distinta da anterior. Hoje o Brasil é visto como um líder global, uma voz importante nas decisões internacionais. Não se coloca de cabeça baixa, pelo contrário, não busca posições de interesse próprio, tem estabelecido relação Sul-Sul, com África, com América Latina, com o MERCOSUL, a CPLP e com países do Oriente, através de uma política de solidariedade com outros países como o Brasil (Alfredo Manevy – Secretário Executivo do MINC)<sup>62</sup>.

Não cabe aqui fazer uma retrospectiva da política externa brasileira, mas apenas citar algumas recentes posições do Brasil no âmbito internacional e identificar o perfil mais preeminente de sua atuação.

Segundo Henrique Altemani de Oliveira, o Governo FHC trabalhou em duas perspectivas da política externa, uma visando à integração do Cone Sul e da América do Sul, sobretudo com o aprofundando o processo do MERCOSUL, e outra que negociava acordos com os EUA e a União Européia, como o ALCA. Na interpretação do referido autor, a primeira vertente continha uma posição realista, enquanto a segunda caracterizava-se como idealista e, no entanto, nenhuma delas obteve resultados significativos. Essa dispersão da política exterior da gestão de Fernando Henrique é classificada pelo autor como “subserviente, destrutiva e regressiva” (OLIVEIRA, 2005: 251).

Cardoso promoveu a abertura como estratégia, sem estratégia de inserção madura no mundo da interdependência global. Os efeitos macroeconômicos e geopolíticos fizeram-se sentir com o incremento da vulnerabilidade externa: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica, dependência

---

<sup>62</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

financeira, destruição do núcleo central da economia nacional e conseqüente perda de poder sobre o cenário internacional. (CERVO, 2004 apud OLIVEIRA, 2005: 256).

Durante a gestão de Lula, em contrapartida, a estratégia que passou a ser utilizada previa converter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, num movimento que reunia os países em desenvolvimento, sempre com uma conotação conciliadora das posições antagônicas entre os países “ricos” e “pobres”. “O Brasil de Lula molda sua política exterior pelo paradigma do Estado logístico, imitando o comportamento dos grandes” (CERVO, 2004 apud OLIVEIRA, 2005: 257).

A diplomacia do governo Lula contém elementos de continuidade, como a prioridade ao MERCOSUL, a valorização do sistema multilateral e a busca do maior intercâmbio com parceiros não tradicionais, como a Índia, a China e a África do Sul. Mas também contém mudanças de ênfase, às vezes perigosas, e, sobretudo, de figuração: a atual diplomacia dá à política externa uma feição de política-espetáculo, reminiscência da festa republicana destinada a transmitir, ao público interno, a idéia de um recomeço radical. (KUNTZ, 2004 apud OLIVEIRA, 2005: 253).

Algumas das características destacadas acima podem ser também visualizadas no processo de negociação da Convenção sobre a diversidade cultural. Por exemplo, a respeito da valorização do sistema multilateral, reiterando a UNESCO como espaço apropriado para as discussões em torno da temática, ou ainda com referência à articulação feita com os países em desenvolvimento em prol da aprovação da Convenção, obtendo-se através de uma atuação conciliatória, a inclusão de diretrizes e princípios concatenados com sua realidade e política cultural no texto definitivo. Até mesmo em relação ao caráter de espetáculo da política externa, de certo modo pode ser percebido quando muito se refere ao papel fundamental e personalizado do Ministro de Cultura Gilberto Gil durante as negociações, enquanto artista renomado internacionalmente.

De Itamar a Lula foram retomadas as diretrizes básicas de autonomia e de universalização, mantendo-se esse objetivo de universalização e de diversificação de parcerias como uma constância na definição da política externa brasileira, e, na visão de Lima (1996), “representa um traço do estilo diplomático brasileiro, o qual favorece a flexibilidade no processo decisório e o alargamento das possíveis opções internacionais, de forma que as possibilidades de escolhas futuras sejam mantidas em aberto” (OLIVEIRA, 2005: 230-231).

Diferente do que alguns autores afirmam, a exemplo de Leonardo Brant, não existe uma cisão entre o Ministério da Cultura e o das Relações Exteriores em torno do binômio cultura e comércio. Brant indica que “o Ministério da Cultura apóia e trabalha pela Convenção da UNESCO, enquanto o Itamaraty continua suas negociações na OMC” (BRANT, 2005: 54). Em contrapartida a esta divisão de escopo e posição, as pastas responsáveis pela política cultural e pela política externa trabalharam em parceria durante as negociações da

UNESCO para a Convenção sobre a diversidade cultural e, com relação à OMC, como já indicado, há um interesse do MINC em retomar as discussões neste fórum que é o mais influente no que se refere ao comércio de bens e serviços culturais.

O MINC e o MRE já trabalhavam em sintonia em alguns importantes fóruns internacionais no âmbito da UNESCO, da Organização Mundial da Propriedade Intelectual - OMPI, da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD, além do MERCOSUL e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP.

Para a Convenção sobre a diversidade cultural os ministérios estudaram e articularam uma posição para ser levada aos encontros intergovernamentais ocorridos na sede da UNESCO. Para tanto foi criado, internamente, um Grupo de Trabalho Permanente sobre Diversidade Cultural com membros das duas pastas. Este GT tinha como finalidade analisar os documentos referentes à Convenção, bem como as propostas dos demais países, sendo o Rascunho elaborado pela RIPC o primeiro a ser estudado. Após a análise dos documentos, que estão disponibilizados em Notas Técnicas do Ministério da Cultura, realizava-se uma reunião de coordenação entre MINC e MRE, para definir a posição do Brasil a respeito daquilo que era o objeto da reunião seguinte e, por ventura, apresentar sugestões de redação alternativa ou novos artigos.

Esse GT foi criado justamente para, dentre outras tarefas, definir posicionamentos a respeito da futura convenção. Entre elas destacam-se: a defesa do direito soberano dos Estados de formularem e executarem políticas culturais voltadas à proteção e promoção da Diversidade Cultural; a defesa de um sistema internacional mais equilibrado de trocas de bens e serviços culturais; a defesa da não inclusão de compromissos adicionais a respeito da Propriedade Intelectual no texto da citada convenção; a defesa de mecanismos eficazes de Cooperação Internacional voltados à proteção e promoção da Diversidade Cultural, e; a defesa dos direitos das minorias e das populações tradicionais, como povos indígenas e quilombolas, notadamente sobre seus Conhecimentos Tradicionais (MIGUEZ, 2005: 18-19).

No Ministério da Cultura, quem cumpriu a função neste GT foram funcionários da Secretaria de Políticas Culturais, mais especificamente da então existente Gerência de Direito Autoral (que depois se transforma numa Coordenação). Segundo informa Marcos Alves de Souza, a razão pela escolha de peritos do MINC no âmbito daquela Gerência estava no fato de ser o único setor na instituição com experiência em negociação internacional, haja vista o direito autoral é regulado internacionalmente.

Os peritos membros deste GT compuseram ainda a Delegação Brasileira para esta Convenção, da qual também fizeram parte o Ministro da Cultura e seu Secretário Executivo, o Chefe da Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais do MRE e, ocasionalmente

o Secretário da Identidade e da Diversidade Cultural e o Gerente de Cooperação e Desenvolvimento do então criado Comissariado da Cultura Brasileira no Mundo, além da Delegação Permanente da UNESCO, composta por diversos diplomatas. Durante as reuniões intergovernamentais os peritos cumpriam a função de assessoramento dos diplomatas.

Quem tem o monopólio do microfone é o Itamaraty. E como era um evento grandioso, porque era um tratado que estava chamando muita atenção, freqüentemente nós estávamos acompanhados de dois diplomatas o Edgar Telles Ribeiro, chefe da DAMC na época e o embaixador Antonio Dayrell, que era o chefe da missão permanente do Brasil na UNESCO, além de seus assessores. Mas, nem tudo numa reunião dessas pode ser previsto com antecedência, então o papel do perito era ficar subsidiando e eventualmente articulando com outras delegações e ONGs apoios e tal. (...) Às vezes acontecia de concomitantemente às reuniões do comitê de redação, ter reuniões paralelas sobre artigos específicos, para se chegar a alguma solução. Neste momento a delegação se dividia. Então, eventualmente a gente tinha que ir à outra reunião e perguntar como tudo estava. (Marcos Alves de Souza – Coordenador-geral de Direitos Autorais do MINC) <sup>63</sup>.

Em entrevista, o ex-ministro Gilberto Gil destaca o trabalho realizado em parceria com o Ministério das Relações Exteriores, a exemplo das articulações feitas “com os países africanos, com os países sul americanos, com o México, no âmbito da instituição panamericana de cultura, no âmbito do MERCOSUL. Enfim, o Itamaraty também arregaçou as mangas junto conosco nesta que foi uma das nossas grandes vitórias por uma visão cultural mais aberta, mais ampla” <sup>64</sup>. Merece destacar que além desses países, o MINC e o MRE realizaram contatos e negociações informais em busca de apoio às propostas e posições brasileiras com a União Européia, Canadá e China.

Quando o Brasil manda em sua delegação técnicos do MINC, percebe-se um diferencial do Brasil. A maioria das delegações que participam dessas negociações, dessas reuniões e do Comitê, são compostas por diplomatas que estão acostumados a se relacionar com a UNESCO, mas que não estão na ponta, trabalhando a cultura, não sabem quais são os problemas dessa área. O Brasil manda em sua delegação gestores culturais, e o discurso é totalmente outro. Cada fala do Brasil está baseada em uma gama de políticas que dão uma sustentação, um peso da experiência, a fala do Brasil é madura, de quem já está aplicando a convenção. E isso desde o início, desde antes da aprovação, porque com a gestão Gil, o MINC passou a trabalhar com a visão ampla da cultura. (...) A fala do Brasil é muito respeitada (Giselle Dupin - Coordenadora da SID) <sup>65</sup>.

A maioria dos entrevistados reforça o peso político que o Brasil possui na arena internacional. Segundo os relatos, o posicionamento do país em favor da Convenção exerceu uma forte influência nos demais países em desenvolvimento, a exemplo das nações

---

<sup>63</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>64</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

<sup>65</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

africanas e latinas. Este peso estava respaldado por um trabalho anterior de análise, feito pelo GT e pelos gestores de ambos os ministérios, bem como pela participação efetiva durante as reuniões e inclusive no Comitê de Redação instaurado. Essa posição do Brasil frente aos demais países, em articulação com o grupo de países formado pela União Européia e Canadá, principalmente, desequilibrou a disputa com os EUA durante as reuniões.

De um lado vinha os franceses com uma posição muito radical em torno da exceção cultural, isso desde a época do GATT, com um discurso de protecionismo, de fechamento da economia cultural a partir de uma presença muito forte do Estado. De outro, os EUA, com uma posição aberta e liberal, no sentido de não ter a presença do Estado e de não reconhecer como legítima uma regulação internacional neste sentido. (...) Neste panorama Brasil e Canadá despontaram, reconhecendo a importância da regulação do Estado, mas, por outro lado, reconhecendo a importância da globalização e das trocas entre os países. (...) Essa complexificação da posição do Brasil e do Canadá foi permitindo construir uma maioria política junto com os franceses no sentido de criar um marco mais geral, pois se cada país adotasse exclusivamente uma política doméstica de protecionismo, isso teria um impacto limitado, não resultaria numa posição consistente que promoveria a diversidade cultural (Alfredo Manevy – Secretário Executivo do MINC) <sup>66</sup>.

Países que têm em seu território uma diversidade de expressões culturais perceberam que essa era uma oportunidade para avançar na era global. Trazendo um enfoque diferenciado acerca da Convenção da diversidade, com relação à defesa dos direitos das minorias e das populações tradicionais, como povos indígenas e quilombolas, por exemplo, ou ainda com a defesa da não inclusão de compromissos adicionais a respeito da propriedade intelectual no texto da Convenção, o Brasil parece ter surgido com o discurso certo para convencer nações que estariam no mesmo patamar de desenvolvimento e que possuíam políticas culturais com problemas próximos aos brasileiros, tais como dificuldade em exportação de produtos culturais, incipiente circulação de sua produção audiovisual, ausência de regulação na esfera dos meios de comunicação, entre outros.

A UNESCO, muitos dos grandes agentes internos, os funcionários da UNESCO encarregados de trabalhar a convenção, teciam elogios muito abertos, muito claros sobre a atuação do Brasil que foi eu diria, fundamental. Não sei se a convenção teria sido aprovada sem o trabalho que nós ajudamos a fazer (Gilberto Gil – Ex-Ministro de Cultura) <sup>67</sup>.

Em relação à participação do Ministério da Cultura, pode-se afirmar que seu engajamento nas negociações foi decisivo para a boa atuação da delegação brasileira. Toda a argumentação técnica sobre os posicionamentos defendidos pelo Brasil foi fornecida por

---

<sup>66</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>67</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

este ministério. Como contribuições brasileiras à Convenção, são destacadas no Relatório de Viagem referente a terceira e última sessão intergovernamental:

- A incorporação da dimensão cultural como ponto central das políticas de desenvolvimento;
- As referências à necessidade de fortalecimento das indústrias culturais nos países em desenvolvimento;
- A referência explícita à importância da proteção dos conhecimentos tradicionais;
- A exclusão da parte substantiva da convenção de qualquer referência aos direitos de propriedade intelectual e de sua observância, restando apenas uma pequena menção no preâmbulo da convenção;
- A definição mais abrangente da cultura, não a restringindo somente às artes;
- A manutenção dos conceitos e das referências, a "bens e serviços culturais", "indústrias culturais" e "proteção";
- A garantia da soberania dos Estados em implementarem suas políticas culturais;
- A depuração dos objetivos e dos princípios da convenção;
- O reconhecimento e a obrigação de se encorajar a participação da sociedade civil na proteção e promoção da diversidade cultural;
- A busca de uma cooperação internacional efetiva em matéria de desenvolvimento;
- A depuração dos mecanismos de seguimento da convenção, tal como o Comitê Intergovernamental, restringindo os riscos de uma interpretação tendenciosa por parte do mesmo;
- A concentração das referências aos outros instrumentos internacionais no artigo 20 e a prevalência no mesmo dos princípios da não-subordinação, complementaridade e do suporte mútuo (BRASIL, 2005c: 14-15).

Essas contribuições são, no entanto, resultados do trabalho feito em conjunto com os demais países, não se configurando como uma batalha individual do Brasil. A partir das Notas Técnicas e dos Relatórios de Viagem, documentos internos do Ministério da Cultura, é possível vislumbrar mais especificamente quais foram as sugestões e visões levadas pelo governo brasileiro à UNESCO.

As análises realizadas pelo MINC sempre foram motivadas por documentos da UNESCO. A primeira Nota Técnica é datada de agosto de 2004, um mês depois do encaminhamento pela UNESCO do anteprojeto da Convenção elaborado pelos peritos independentes. Em seguida, no mesmo ano, é preparado um documento intitulado Comentários do Governo Brasileiro ao Anteprojeto da Convenção sobre a Proteção da Diversidade dos Conteúdos Culturais e das Expressões Artísticas.

De maneira geral, a idéia de uma convenção internacional sobre diversidade cultural é apontada como adequada aos interesses brasileiros, notadamente do ponto de vista do Ministério da Cultura, que iniciou um trabalho relativo à questão da diversidade cultural, sobretudo a partir da criação da Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural.

Para o Brasil, a futura convenção será tanto mais eficiente quanto mais definido for seu objeto e seu campo de aplicação. O Brasil deseja um texto conciso e preciso,

seja em seus pressupostos conceituais, seja em suas disposições normativas e institucionais. Não se estará assim reduzindo ou empobrecendo o alcance da convenção, mas, ao contrário, estabelecendo um equilíbrio entre a amplitude quase infinita do tema da diversidade cultural e suas implicações e a definição de um campo objetivo e positivo de ação (BRASIL, 2004a: 3).

Sobre as sugestões indicadas nestes primeiros documentos, identifica-se, de início, o tema da mudança do título da Convenção, que, inclusive, é sempre destacada pelo Ministério, tendo sido proferida pela maioria dos entrevistados deste trabalho. Os argumentos utilizados na proposta são explicitados na referida Nota Técnica.

O título da convenção apresentado no documento da UNESCO poderia ter uma pequena alteração. Sugeriu-se, no documento, o título de “Convenção sobre a Proteção da Diversidade dos Conteúdos Culturais e das Expressões Artísticas”, o que tem o lado positivo de referir-se a “conteúdo” e “expressões” como coisas diferentes, que cobrem tanto a forma em que são apresentados os bens e serviços culturais (expressões), como aquilo que os mesmo portam (conteúdos). No entanto, o termo “artísticas” parece limitar o campo de atuação da convenção, dando a entender que protegeria apenas os “conteúdos culturais” e não suas expressões. O texto do Anteprojeto não deixa dúvidas de que as expressões culturais também são objeto de proteção e, como o termo “culturais” engloba o termo “artísticas”, sugiro a mudança deste último pelo anterior. Por outro lado, a convenção não se limita apenas a proteger os “conteúdos e expressões culturais”, buscando também promovê-los. Desta forma, sugere-se que o título da convenção seja modificado para “Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade dos Conteúdos e das Expressões Culturais” (BRASIL, 2004b: 2-3).

A analogia entre diversidade cultural e biodiversidade, presente no anteprojeto em três momentos (preâmbulo, artigo 2º, princípio 7 e artigo 18, parágrafo 1º), é interpretada pelo MINC como “tecnicamente fraca, carecendo de fundamentação científica” (BRASIL, 2004b: 3). Também no documento Comentários do Governo Brasileiro ao Anteprojeto é ressaltada a fragilidade da união desses conceitos, “na medida em que reduz a importância da dinâmica cultural, da capacidade de reinvenção e criação dos elementos simbólicos e na medida em que colocaria a produção cultural como custo do processo de desenvolvimento humano” (BRASIL, 2004a: 13). Essa posição significa apenas que esta analogia não esteja presente no texto da Convenção, haja vista, em discursos e matérias do Ministério da Cultura o vínculo entre diversidade cultural e biodiversidade seja igualmente feito.

[A convenção] tem a mesma importância que o tratado da biodiversidade, quer dizer, trata-se da questão das culturas, suas particularidades, suas especificidades, suas autonomias, enfim, sua capacidade de contribuir para o deslocamento do todo cultural, universal, do desembocar da cultura universal nas novas fases do pós humanismo, do pós- moderno, do pós-humano. Quer dizer, o homem tem que estar no pós-humano, então, a questão cultural é fundamental e a questão da diversidade é fundamental, assim como é para o meio ambiente a questão da biodiversidade. A questão das espécies, enfim, da riqueza das possibilidades, de janelas permanentemente abertas em maior número possível do conhecimento, do homem para dentro da natureza e da natureza para o homem, a questão cultural é a mesma coisa, quer dizer, da própria natureza humana. (...) Então a questão fundamental

das línguas em risco de extinção, quer dizer, o número de línguas que desaparecem por ano é um número tão alarmante, quanto das espécies biológicas que desaparecem, enfim, a adoção da convenção tem ajudado a criação dessas entidades várias que vão cuidar de língua, dos costumes, de uma série de coisas ligadas às identidades (Gilberto Gil – Ex-Ministro de Cultura)<sup>68</sup>.

Em relação aos direitos de Propriedade Intelectual previstos originalmente no anteprojeto da Convenção, o Brasil se preocupava em não criar obrigações e compromissos adicionais para os países em desenvolvimento no que se refere ao regime internacional da propriedade intelectual. Deste modo, defendeu, tanto em Notas Técnicas, como, sobretudo, na plenária e no comitê de redação durante as Reuniões Intergovernamentais, a retirada do tema da Convenção, tendo em vista a existência de foros apropriados para fazê-lo, como a OMPI. Seria papel deste instrumento apenas apontar para a eventual vinculação entre diversidade cultural e propriedade intelectual, respeitando os compromissos singulares que cada Estado mantém em relação ao tema, nos foros adequados.

[Sobre o dispositivo 7.2 b] Em primeiro lugar, ele não está de acordo com a Agenda para o Desenvolvimento para a Assembléia Geral da OMPI, de iniciativa do Governo brasileiro, tendo sido inclusive elaborada no âmbito da Divisão de Propriedade Intelectual – DIPI do MRE. Tal agenda estabelece que a Propriedade Intelectual não deve ser vista como um fim em si mesmo e nem pode a harmonização das Leis de Propriedade Intelectual levar a padrões mais elevados de proteção em todos os países, independente de seus níveis de desenvolvimento. Caso contrário, os custos para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos tornam-se maiores que os benefícios da proteção da Propriedade Intelectual. Por outro lado, não é certo que haja uma relação direta entre pirataria e diversidade cultural, como o texto do dispositivo dá a entender e sua parte final. Se houver alguma relação, ela é oposta ao que o dispositivo pressupõe, uma vez que os países que mais acusações de pirataria recebem são justamente aqueles que, em termos de conteúdo de programação radiofônica, por exemplo, possuem o maior conteúdo nacional (BRASIL, 2004b: 6).

Sobre o controverso artigo 19 do Anteprojeto, que na Convenção aprovada é identificado como artigo 20, referente às relações com outros instrumentos, o Brasil se posicionou, à época, favorável à opção A, que retomando o disposto no capítulo terceiro, dava maior autonomia à Convenção se comparada com a opção B, de caráter genérico. A justificativa baseava-se também no debate em torno da Propriedade Intelectual, a ver:

No artigo 19, a sugestão é a de se adotar a Opção A, que está de acordo com a já citada Agenda para o Desenvolvimento proposta pelo Governo brasileiro para as negociações no âmbito da OMPI. (...) A Opção A faz uma ressalva importante na relação com outros instrumentos internacionais, tornando a Propriedade Intelectual um mecanismo de desenvolvimento econômico, social e cultural (BRASIL, 2004b: 8).

---

<sup>68</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

Finalmente, a respeito do Grupo Consultivo e dos mecanismos de Solução de Controvérsias, o Ministério da Cultura também traz um posicionamento forte e fundamentado que é levado para as discussões durante os encontros intergovernamentais.

O Grupo Consultivo é avaliado como dispensável para a Convenção, podendo assumir “feição política, transformando-se em instrumento de pressão dos países mais desenvolvidos sobre os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos” (BRASIL, 2004b: 8). Nesse sentido, recomendou-se manter reserva quanto ao seu artigo e, no caso de se concluir pela necessidade de criá-lo, “vinculá-lo muito mais ao Comitê Intergovernamental do que ao Diretor Geral da UNESCO, estabelecendo inclusive a responsabilidade do Comitê pela escolha de seus membros” (BRASIL, 2004b: 8-9).

Sobre o artigo que versa acerca da Solução de Controvérsias e levando em consideração o Informe Preliminar do Diretor Geral da UNESCO, no que se afirma que não há previsão de qualquer mecanismo de sanção no anteprojeto, o Ministério da Cultura faz a seguinte ponderação:

A ausência de sanções torna a convenção “menor” frente outros instrumentos internacionais, notadamente aqueles que vigoram no âmbito da OMC, como TRIPS ou GATS, podendo torná-la “letra morta”. Isto significa que se um país tiver que escolher entre seguir a convenção ou seguir outro Tratado ou Convenção Internacional que preveja sanções e que se choque com a primeira, dificilmente a escolha deixará de recair sobre esta última (BRASIL, 2004b: 9).

A definição, e até o questionamento sobre a inclusão, dos termos “proteção” e “promoção” foi, como visto anteriormente, também um tema importante durante o processo de negociação intergovernamental. Sobre este ponto o Ministério da Cultura brasileiro, em seu Comentário sobre o Anteprojeto da Convenção, posicionou-se no sentido de defender a inclusão do conceito de proteção, não havendo sentido se discutir uma convenção sobre a diversidade cultural, caso os países não possam “proteger” seus conteúdos e expressões culturais e artísticos. Segundo informam documentos do MINC, tais manifestações eram amplamente apoiadas pela grande maioria dos países presentes às reuniões.

Para o Brasil, o texto da Convenção deveria contemplar esses dois aspectos distintos, porém complementares, já que o primeiro estabelece um vínculo entre cultura e os direitos humanos fundamentais, sobretudo no que se refere à liberdade de expressão e ao direito universal de acesso à cultura, enquanto que o segundo conceito diz respeito à dimensão econômica das atividades culturais. Desse modo, as diretrizes determinadas pelo Ministério da Cultura, de trabalhar com as dimensões simbólica e econômica da cultura, estariam

coerentes com um pensamento sobre política pública para a cultura em nível internacional. Ao primeiro vínculo, da cultura com os direitos humanos, se aliam as ações da SID e, em relação ao aspecto mais econômico da diversidade cultural, se encontram os interesses das indústrias culturais brasileiras, sobretudo da música e do audiovisual. É interessante retomar uma observação feita no Relatório de Viagem do Ministério da Cultura acerca da segunda sessão intergovernamental:

Pode-se afirmar que o embate de visões entre os grupos de países marcou, de maneira reducionista, as negociações da convenção. A delegação brasileira manifestou-se, algumas vezes, sobre a falta de generosidade intelectual e de amplitude do debate sobre diversidade cultural – seja em plenário, seja no Comitê de Redação. De um lado e de outro, as preocupações exageradas com os aspectos comerciais tangenciais ao tema – seja para evitá-los, seja para ressaltá-los – levou a um apequenamento conceitual do tema da diversidade cultural, bem como a um verdadeiro “seqüestro” de conceitos caros à UNESCO, como o de proteção à cultura e o caráter singular da produção cultural (BRASIL, 2005b: 16).

Nesses termos, a conjunção entre cultura e desenvolvimento tão utilizada em toda a Convenção deveria resultar na implementação de mecanismos variados de cooperação internacional que favorecessem e habilitassem os países menos desenvolvidos a realizar, em termos econômicos, o potencial que suas manifestações culturais oferecem.

Seria necessário então criar as condições e estabelecer os parâmetros para que os bens e os serviços culturais possam receber um tratamento específico dentro do sistema geral de regras do comércio, a partir de premissas que preservem a diversidade cultural e privilegiem a lógica da cultura, sem deixar de lado a dimensão econômica destas trocas nem as necessidades próprias dos países em desenvolvimento, especialmente no que se refere às condições de acesso aos mercados (BRASIL, 2004a: 7).

Durante as reuniões intergovernamentais o Brasil também participou ativamente, conforme já explicitado, compondo o Comitê de Redação, sugerindo metodologias de trabalho (a exemplo do debate temático através de Grupo de Trabalho aberto e informal) e na articulação com as demais nações em desenvolvimento. No Relatório de Viagem relativo à segunda sessão intergovernamental, é descrito que a delegação brasileira “adotou como estratégia ser sempre uma das primeiras a se manifestar em plenário, na expectativa de influenciar as posições de outros países, principalmente dos países em desenvolvimento” (BRASIL, 2005b: 15). Cabe retomar rapidamente o depoimento de Marcos Alves de Souza, que se surpreende com o peso do Brasil internacionalmente, afirmando que “quando o Brasil pede a palavra todo mundo cala a boca. São poucos os países que acontece isso, são os EUA, a União Européia, o Brasil, a China, eventualmente a Rússia”<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

A estratégia negociadora do Brasil foi privilegiar as convergências em torno de aspectos essenciais do texto, a saber: a) a consagração do direito dos Estados de proteger e promover a diversidade de seus conteúdos e suas expressões culturais, b) a afirmação da especificidade dos bens e serviços culturais e c) o princípio de que as políticas culturais na esfera internacional devem favorecer o fortalecimento da economia da cultura dos países em desenvolvimento por meio de maior isenção no mercado internacional (ALVAREZ, 2008: 160).

Para muitos dos entrevistados, um adicional para esta relevância do Brasil na esfera internacional advinha não somente do trabalho analítico do texto da Convenção, feito pelos peritos do MINC e da articulação nas negociações diretas com as demais delegações, feita pelo Itamaraty, mas, sobretudo, por contar com a presença de Gilberto Gil, artista reconhecido mundialmente, como ministro de cultura. O próprio ex-ministro versa sobre o tema e afirma que, “sem dúvida o ministro-artista tinha um papel incrível nessa história toda, hoje tenho distanciamento suficiente pra dizer isso com a maior isenção”<sup>70</sup>. Outros gestores do MINC também tecem suas considerações:

Eu me lembro bem de ver o então Ministro Gil muito empenhado, muito focado neste processo, priorizando este assunto em sua agenda, ele teve um papel decisivo na articulação internacional, na minha avaliação na época o Brasil e o Gilberto Gil como ministro chamou atenção do mundo e deram muita visibilidade à política cultural brasileira. (...) Em muitos países Gil é recebido como chefe de Estado (Alfredo Manevy – Secretário Executivo do MINC)<sup>71</sup>.

Em torno também do carisma do ministro Gilberto Gil se uniram mais de cem países que, apesar da luta estabelecida pelos EUA no sentido de que não se votasse o texto da convenção, a defesa do ministro Gilberto Gil dizendo, “sem a diversidade nós sufocamos”, foi um momento muito importante durante a votação da convenção e com essa proeminência do Brasil, particularmente com a performance brilhante do ministro Gilberto Gil (Sérgio Mamberti - Presidente da FUNARTE e Ex-Secretário de Identidade e Diversidade Cultural)<sup>72</sup>.

Dessa maneira, ao que parece, o Ministério da Cultura soube aproveitar uma oportunidade histórica de auxiliar o Brasil a exercer importante influência em um processo negociador da agenda internacional contemporânea. Na UNESCO, a delegação brasileira comprometeu-se a ratificar a Convenção em um breve lapso de tempo, para servir de exemplo às demais nações e também para garantir sua candidatura ao Comitê Intergovernamental a ser instituído para acompanhar a implementação deste instrumento.

A expectativa da rápida ratificação da Convenção não foi completamente atingida, sendo o Brasil o 40º país a aderir ao instrumento. No entanto, na avaliação dos gestores do Ministério da Cultura o tempo levado entre o Decreto Legislativo de nº 485 do Congresso

---

<sup>70</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

<sup>71</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>72</sup> Entrevista concedida à autora em 28 de março de 2007. (Brasília)

Federal, datado de 20 de dezembro de 2006, até o Decreto presidencial nº 6.177<sup>73</sup> (do Executivo), de 1º de agosto de 2007, foi considerado recorde. Cabe indicar que o Brasil depositou seu Instrumento de Ratificação na UNESCO em 16 de janeiro de 2007, após a aprovação do Congresso, valendo, este documento, na contagem da Convenção para sua entrada em vigor, datada de 18 de março de 2007. Giselle Dupin, Coordenadora da SID explica:

O Brasil integra oficialmente a convenção desde a entrega do documento de ratificação à UNESCO, mas essa participação apenas foi regulamentada no país a partir da publicação do Decreto-Lei, o que é comum acontecer com as leis em geral que, primeiro, são aprovadas no Congresso, e depois recebem uma regulamentação (que pode demorar anos) <sup>74</sup>.

Aprovada a Convenção, resultado de um grande consenso entre países, começaram a aparecer divergências em relação à sua interpretação, seu papel, sua implementação e regulação.

Para alguns países ricos, avançados, a convenção poderia ser apenas um Fundo de provimento para os países pobres. Enquanto outros países com uma visão mais arrojada da economia da cultura e das relações econômicas que são dão entre os países no campo da cultura, defenderam que a convenção seja tratada como um marco regulatório internacional, que defina as relações, defina que a cultura não é um bem comercial como qualquer outra, que demande políticas de correção de assimetrias que permita que essa diversidade seja concretamente vivenciada. (...) Qual é seu impacto sobre a OMC? Sobre a OMPI? Qual é seu impacto sobre o papel dos Estados Nações na sua política interna? Quais são as competências e os territórios de atuação dos ministérios? Quais são as práticas de salvaguarda que devem ser considerados? Qual a política de cota de tela? Que políticas de promoção de línguas são necessárias? (Alfredo Manevy – Secretário Executivo do MINC) <sup>75</sup>.

O local para o debate de tais pontos será no Comitê Intergovernamental<sup>76</sup>, nomeado na primeira Conferência das Partes da Convenção, em junho de 2007. Até a presente data, foram realizadas três reuniões do Comitê, duas ordinárias e uma extraordinária, em dezembro de 2007 e junho e novembro de 2008, respectivamente, com objetivo de traçar “as diretrizes operacionais relativas à implementação e aplicação das disposições da Convenção” (art. 23 art. 7, § 6º, (b)).

<sup>73</sup> Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/D6177.htm). Acesso em: 24 jun. 2009.

<sup>74</sup> Entrevista concedida à autora em 07 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>75</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

<sup>76</sup> Compõem o Comitê Intergovernamental: **Grupo I:** Alemanha (2007 – 2011), Canadá (2009 – 2013), França (2009 – 2013), Grécia (2007 – 2011), Luxemburgo (2007 – 2011); **Grupo II:** Albânia (2009 – 2013), Bulgária (2009 – 2013), Croácia (2007 – 2011), Lituânia (2007 – 2011); **Grupo III:** Brasil (2009 – 2013), Cuba (2009 – 2013), México (2007 – 2011), Santa Lúcia (2007 – 2011); **Grupo IV:** China (2009 – 2013), Índia (2007 – 2011), República Democrática Popular Lao (2009 – 2013); **Grupo V(a):** África do Sul (2007 – 2011), Camarões (2009 – 2013), Quênia (2009 – 2013), Ilhas Maurício (2007 – 2011), Senegal (2007 – 2011); **Grupo V(b):** Jordânia (2009 – 2013), Omã (2007 – 2011), Tunísia (2009 – 2013).

Entre os dispositivos a serem apreciados, deu-se prioridade aos artigos: 7º (Medidas para promover as expressões culturais), 8º (Medidas para proteger as expressões culturais), 11 (Participação da sociedade civil), 12 (Promoção da cooperação internacional), 13 (Integração da cultura no desenvolvimento sustentável), 14 (Cooperação para o desenvolvimento), 15 (Modalidades de colaboração), 16 (Tratamento preferencial aos países em desenvolvimento) e 17 (Cooperação internacional em casos de ameaça grave às expressões culturais). A Conferência solicitou ainda ao Comitê que preparasse um “projeto de orientação para a utilização dos recursos do Fundo Internacional para a diversidade cultural” (BRASIL, 2007b: 6), previsto no artigo 18.

Na ocasião da primeira reunião, o Ministério da Cultura elencou os pontos fundamentais para a implementação da Convenção, em que constam: a construção de políticas mais abrangentes que incluam as manifestações culturais da sociedade como um todo e que contribuam com o sistema educacional; o fortalecimento dos sistemas públicos de comunicação, televisão e radiodifusão digital, com conteúdo representativo das diversas regiões do país; o desenvolvimento da economia da cultura, estimulando pequenas empresas culturais, estabelecendo novos marcos regulatórios e impedindo monopólios econômicos no setor; a valorização dos conhecimentos tradicionais, especialmente dos povos indígenas e as populações afrodescendentes; a regulação e adoção de mecanismos de proteção dos direitos autorais; e a criação de instrumentos institucionais e regulatórios efetivos que viabilizam a criação de políticas públicas para a cultura.

No Comitê Intergovernamental da Convenção, a posição brasileira se pautou no sentido de evitar que fossem aprovadas diretrizes operacionais que restringissem a capacidade soberana dos Estados Partes em adotarem medidas para a proteção e promoção da diversidade cultural.

Após considerável vitória de 2005, as Partes à convenção não devem permitir que a mesma seja rebaixada ao status de um instrumento de cooperação norte-sul, ao abrigo do qual se distribuem cotas de acesso aos mercados desenvolvidos e pequenas benesses a grupos e indivíduos dos países em desenvolvimento (BRASIL, 2007b: 10).

A principal divergência de posições durante o Comitê esteve relacionada ao Fundo Internacional da Diversidade Cultural. Segundo entrevistas com os gestores do MINC, indicadas no capítulo anterior, os países desenvolvidos tendiam a reduzir a Convenção a este Fundo.

Os debates na segunda sessão [do Comitê Intergovernamental] deixaram a impressão de que os países industrializados que haviam sido aliados do Brasil e de outros países em desenvolvimento durante a elaboração da convenção, como os membros da União Européia e o Canadá, passaram a ter atitude mais conservadora agora que os Estados Unidos e o Japão estão ausentes, por não terem ratificado a convenção, da negociação de diretrizes operacionais para sua aplicação (BRASIL, 2008: 3).

Esta atitude comum dos países hegemônicos, procurando preservar o *status quo* favorável a seus interesses, deverá ser confrontada pelos países em desenvolvimento, também durante as reuniões do Comitê Intergovernamental. É importante que o Brasil assuma posições firmes em defesa dos termos e princípios acordados na Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais. Como o referido Comitê caracteriza-se por ser um foro mais político do que técnico, neste deverão ser tratadas questões acerca das “tendências centralizadoras e massificantes da globalização cultural” (BRASIL, 2007b: 3). Assim, o Brasil terá a função, em conjunto com os demais países em desenvolvimento representados no Comitê de reivindicar, sobretudo, o fomento da cooperação e à ampliação do intercâmbio cultural entre as partes e o aprimoramento dos dispositivos da Convenção que asseguram a execução de políticas públicas tanto voltadas para a promoção e proteção tanto das expressões culturais tradicionais, quanto dos setores ligados à moderna economia da cultura (audiovisual, artes cênicas, artes plásticas, música, mídia, radiodifusão e setor editorial).

Como se sabe, o Brasil foi um dos países de maior protagonismo no processo de negociação da Convenção da Diversidade Cultural. Para o Brasil, o texto aprovado em 2005, durante a 33ª Conferência Geral da UNESCO, representa uma vitória do conceito de planejamento sobre os postulados mais agressivos do liberalismo econômico e comercial. Partindo do pressuposto de que os bens e serviços culturais têm natureza peculiar, pois estão imbuídos de caráter simbólico e identitário, a Convenção estabelece a preservação e fomento da diversidade cultural como um objetivo prioritário do convívio internacional (BRASIL, 2007b: 3).

#### **IV. Avaliação do processo: visão dos gestores do MINC**

A vocação primeira da convenção, no entender do Brasil, está em contrapor-se à lógica liberalizante das negociações de bens e serviços na OMC, assegurando às Partes a possibilidade de ampliarem o escopo do planejamento econômico e social na área da cultura, seja por meio de medidas regulatórias, seja através de um apoio mais substancial à produção cultural tradicional e à moderna economia da cultura (custeio direto de iniciativas e projetos por fontes governamentais, créditos subsidiados, fundos de investimento cultural, incentivos fiscais, cotas de tela, regras de reinvestimento de lucros/royalties, inclusão de auxílio cultural nos benefícios trabalhistas etc.). (BRASIL, 2007b: 10)

Para os gestores entrevistados do MINC, a aplicação da Convenção sobre a diversidade Cultural perpassa por retomar a discussão sobre a comercialização e a circulação dos bens e serviços culturais no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Alfredo Manevy, atual

Secretário Executivo do ministério, acredita que em alguns anos se iniciarão os embates entre indústrias culturais no campo da OMC e, nesta ocasião, a Convenção poderá ser como ferramenta de negociação em torno de bens e serviços culturais, para respaldar o comércio justo deste setor. Américo Córdula, atual Secretário da Identidade e Diversidade Cultural, afirma que os países partes da Convenção estão alheios ao que acontece na OMC, não compreendem qual pode ser o impacto de um instrumento normativo como este.

Sobre essas duas considerações é importante perceber que os mesmos países que começam a mudar sua posição no Comitê Intergovernamental, possivelmente, são aqueles que continuarão evitando tratar dos bens e serviços culturais no âmbito da OMC, haja vista tenham interesses em manter suas medidas protecionistas, de um lado, e sua capacidade de exportação a países em desenvolvimento, por outro. A negociação multilateral é, em contraponto, de interesse dos países emergentes, já que via as relações bilaterais, estão sempre em desvantagem em relação aos países desenvolvidos. A respeito do impacto da Convenção da OMC, é bastante provável que este ainda seja nulo neste momento, primeiro porque a questão cultural não está recentemente em pauta na organização, e segundo, como já visto anteriormente, o poder de sanção da OMC deixa mais forte seus princípios de Nação Mais Favorecida e Tratamento Nacional em relação aos princípios e dispositivos trazidos pela Convenção sobre a diversidade cultural.

O que eu avalio é que a convenção é um processo, não é um produto acabado. A própria aprovação da convenção não garante a sua aplicação. Não devemos fazer uma luta por palavras, mas por ações. Ela é um grande fato, sua redação contempla uma série de questões chaves. Ela compromete os países em torno de alguns temas, ela estabelece alguns direitos e prerrogativas. A questão é se os países farão uso da convenção para aplicá-la e contrapô-la onde os negócios e a economia são discutidos e definidos, ou se vamos nos perder em debates inúteis sobre vírgulas e pequenas questões sobre a cultura. A cultura tem isso de perder um debate interno, de olhar pro próprio umbigo e não perceber as relações com a política e a economia. (...) Os países que tenham uma presença maior na balança comercial da cultura, que tenham interesse em expandir sua economia, sua indústria cultural, eles sabem que a convenção pode ser usada como uma ferramenta de produção de equilíbrio. Transformar a convenção em ajuda humanitária é uma política, transformar ela uma ferramenta de regulação econômica é outra política (Alfredo Manevy – Secretário Executivo do MINC)<sup>77</sup>.

Em parte, tais assuntos não dependem tanto dos Ministérios da Cultura, mas do desenvolvimento de indústrias culturais com interesses internacionais, da própria dinâmica da globalização, pela contínua inovação tecnológica, pela revisão dos direitos a nível nacional e internacional. As trocas de bens e serviços culturais, a exemplo do audiovisual e da música, principalmente, já extrapolaram o âmbito doméstico, empresas transnacionais já

---

<sup>77</sup> Entrevista concedida à autora em 08 de abril de 2009. (Brasília)

entraram neste jogo. A Convenção tem um peso político, de negociação internacional, mas tudo que se diz sobre sua aplicação em termos específicos da economia da cultura, são, todavia, hipóteses.

A percepção de que havia riscos à diversidade de expressões culturais colocou no centro das discussões várias questões relativas à cultura, até então pouco estudadas: a oferta e a demanda de produtos culturais, as intervenções do Estado (restrições e subvenções), as economias de escala, a tendência à concentração das indústrias culturais, o lugar dessas indústrias na formação do Produto Nacional Bruto, no perfil do emprego e no desenvolvimento dos países, o risco da abertura dos mercados culturais por força da aplicação das regras multilaterais de comércio, enfim, o significado e o valor da cultura e das expressões culturais para definir as identidades culturais e a sociedade (ALVAREZ, 2008: 197).

Ainda permanece para ser visto até que ponto tais questões teóricas serão traduzidas na prática. No plano interno, o desafio que se coloca é a adequação da legislação e a institucionalidade da cultura brasileira à Convenção, para que a diversidade se firme e se aprofunde como referência das políticas públicas de cultura e da articulação do Brasil com outros países. Inclusive, a lei que torna obrigação o respeito e a proteção da diversidade cultural, deverá ser conhecida e reconhecida por todos os níveis da federação e os trabalhos do Ministério da Cultura devem prosseguir nas diversas linhas traçadas – desde a valorização das identidades culturais até a promoção dos bens e serviços culturais brasileiros.

Nós nos antecipamos muito a própria convenção, nos pontos de cultura, com a extensão das políticas culturais com o MERCOSUL, com os novos acordos na área da produção, difusão e promoção do cinema brasileiro (...). Toda atuação do ministério era permeada por essa visão pluralista (...). Se a convenção não tivesse sido aprovada os pontos de cultura e os trabalhos da Fundação Palmares continuariam, a Secretaria da Identidade e Diversidade continuaria apoiando as políticas de cultura mais popular, o deslocamento cultural do movimento Gay, dos movimentos ligados aos novos direitos, etc. (...). Nessa linha de respeito à diversidade e a pluralidade, tudo isso teria continuado (Gilberto Gil – Ex-Ministro de Cultura)<sup>78</sup>.

Finalmente, como já explicitado por Alfredo Manevy, a Convenção sobre a diversidade cultural é um passo em relação ao que se tinha, mas se constitui também como um longo processo. Seu potencial em nível internacional dependerá de sua projeção em relação sobre outros instrumentos internacionais e de como os países vão usá-la para se re-posicionar na globalização e em seus próprios territórios.

---

<sup>78</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O importante é haver um verdadeiro diálogo, uma verdadeira abertura. Para produtos, sim, mas também para pessoas e para idéias. Todas as pessoas e todas as idéias. (GIL, 2005: 11).

A origem da Convenção sobre a diversidade cultural da UNESCO permeia o debate acerca da relação entre cultura e comércio, mais especificamente quando a França e o Canadá incitaram outros países no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC na defesa por uma exceção para os bens e produtos culturais nos acordos de livre comércio. Para França, Canadá e outras nações desenvolvidas, a exceção traduzia uma forma de proteger suas indústrias dos produtos culturais provenientes, principalmente, dos Estados Unidos, país de origem das maiores empresas transnacionais nos setores cinematográfico, fonográfico e editorial. Na ocasião, a proposta da exceção foi interpretada como uma forma de protecionismo das nações envolvidas, não sendo, assim, aprovada na instância da OMC. No entanto, o debate acerca do comércio internacional da cultura teve continuidade com o advento da temática sobre a proteção e promoção da diversidade cultural, que trouxe novas reflexões acerca da importância das políticas culturais nacionais.

Com o comércio de produtos e serviços culturais regulados através de acordos como o GATT e o GATS, ambos geridos pela OMC, políticas e medidas destinadas a proteger e promover as expressões culturais em nível nacional, bem como a promover a diversidade cultural de um país internacionalmente, teriam como obstáculos as regras de livre comércio. A regra que prevalece nesses acordos é a da competência de empresas em conquistar seu mercado, num cenário de livre concorrência entre elas. Nessa lógica estritamente comercial, nada impede que produtores de um país, como por exemplo, os EUA, que já ocupam uma parte substancial do mercado cultural de determinada nação, conquiste-o completamente, extinguindo a produção nacional ou impedindo as indústrias locais de se desenvolverem mediante subsídios e incentivos.

Neste cenário, a idéia central para muitos países, cujas indústrias nacionais não têm capacidade de competir com a produção estrangeira, é defender seus direitos de exercer livremente a capacidade de fomentar a produção cultural interna.

Além de outros fatores como, por exemplo, a incapacidade institucional e financeira de execução de uma política pública de cultura voltada para o fomento da produção cultural, o agravante para as chamadas nações em desenvolvimento, diferente dos países desenvolvidos, está no fato delas sempre fazerem concessões de seus direitos e de sua

soberania em favor da aplicação de regras e diretrizes indicadas pelas organizações internacionais ou em acordos bilaterais.

Aprovada a Convenção sobre a diversidade cultural surge o primeiro instrumento jurídico internacional que fomenta a criação e o desenvolvimento de políticas e medidas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais, tendo como princípios a soberania nacional e a cooperação internacional.

Relacionando o comércio da cultura com a questão da soberania, a Convenção sobre a diversidade cultural da UNESCO surge como uma possibilidade de contrapor, jurídica e politicamente, a aplicação das regras comerciais para os produtos, serviços e atividades culturais. Este é um ganho político muito forte já que a implementação de políticas e medidas públicas nacionais voltadas para as diversas dimensões da cultura, seja econômica, simbólica ou relativa à cidadania, passa a se constituir como um direito internacional.

Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governança do espaço mundial, o Estado permanece como uma indispensável instância pública de intermediação. Instância interna de intermediação de instituições do Estado com a sociedade civil e instância externa de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam as distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional. A legitimidade do Estado como instância pública de intermediação deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem. Daí a relevância e atualidade do conceito de interesse nacional, que cabe aos Estados representar (LAFER, 2000, apud OLIVEIRA, 2005: 5-6).

A respeito da cooperação cultural internacional, a Convenção indica que, para a criação de condições propícias à promoção da diversidade cultural, é fundamental fomentar e fortalecer cooperações bilaterais, regionais e internacionais. Este enfoque na cooperação tornou-se aspecto de fundamental importância para os países em desenvolvimento, inclusive, por haver sido instituído um tratamento preferencial para essas nações, segundo artigo 16 da própria Convenção. A partir desta ferramenta, os países podem desenvolver suas indústrias culturais mediante “acordos de co-produção e co-distribuição, estratégias alternativas para entrar em mercados já saturados, e estratégias conjuntas para resistir a negociações globais que inibam esse tipo de cooperação” (ALVAREZ, 2008: 199).

Outro aspecto crucial para as nações em desenvolvimento na aprovação da referida Convenção, que extrapola o sentido meramente jurídico de direito internacional, está no potencial político da temática diversidade cultural.

Como visto anteriormente, apesar da Convenção ser um tratado específico sobre a proteção e promoção da diversidade de expressões culturais, o tema da diversidade é muito mais amplo, abarcando idéias e noções como pluralismo, multiculturalismo, direitos culturais, entre outras. Embora essa visão alargada da diversidade não esteja presente no texto da Convenção aprovada, ela foi de fundamental importância na negociação com os países da América do Sul e da África, por exemplo. Para a maioria dessas nações, a expressão diversidade cultural se aproxima mais à diversidade étnica, lingüística, aos direitos das minorias e à cidadania cultural, do que às disputas no âmbito da OMC. E, na aplicação da Convenção, na tradução de seus objetivos e princípios diretores em políticas e medidas para a diversidade cultural, os países podem abarcar essas linhas não ditas da Convenção.

Todos os fatores indicados até o momento, relativos à soberania, cooperação e aplicação da Convenção da UNESCO sobre a diversidade cultural, são coincidentes com os interesses do Brasil na aprovação deste documento. Entrando agora especificamente no âmbito interno, além dos interesses, é possível identificar as principais conseqüências obtidas com a aprovação da Convenção para cada um dos ministérios envolvidos nesse processo de negociação, a saber, Ministério da Cultura e das Relações Exteriores.

Primeiramente, cabe ressaltar a realização do trabalho em conjunto entre MINC e MRE, inclusive com funcionários de ambas as pastas participando do Grupo de Trabalho interno, das reuniões intergovernamentais da UNESCO e, inclusive, do Comitê de Redação da Convenção, defendendo as propostas e posições do país. A partir deste trabalho pode-se inferir também que o êxito da participação do Brasil durante a negociação desta Convenção apenas foi possível pelo envolvimento desses dois ministérios na avaliação e defesa do referido instrumento.

Para o Itamaraty, a atuação brasileira durante as reuniões intergovernamentais para criação da Convenção sobre a diversidade cultural foi um ponto importante na conquista de uma posição de liderança do Brasil entre os países em desenvolvimento. A articulação realizada com esses países tornou-se exemplo da ativa participação da delegação brasileira, obtendo o Brasil um reconhecimento internacional que foi intensificado com sua eleição para o Comitê Intergovernamental da Convenção.

A negociação da Convenção pode ser compreendida, neste sentido, como uma ação bem sucedida na diretriz da cooperação Sul-Sul, na qual são defendidos interesses relativamente mútuos entre esses países ante aos desenvolvidos. Ademais, com aprovação do texto da

Convenção surgiram novas perspectivas ao Itamaraty, sobretudo em termos de negociação do comércio da cultura no âmbito da OMC e de cooperação cultural.

Assegurar a diversidade cultural tornou-se, neste ínterim, um princípio fundamental das políticas públicas de cultura. E o Brasil estava preparado tanto para levar este discurso à UNESCO, como para aplicá-lo internamente. Como informa o ex-ministro da cultura Gilberto Gil, um dos fatores influentes na articulação do Brasil com os países em desenvolvimento foi ter demonstrado, a partir da descrição de sua política cultural e, principalmente, da ação da Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural – SID que, desde 2003, desenvolve iniciativas para os povos indígenas, programas para os mestres da cultura popular e editais de valorização da cultura cigana, uma dimensão prática da Convenção.

Uma coisa fundamental pra que houvesse acumulação política suficiente, força política suficiente, apoio de vários países, especialmente, o massivo apoio da África, da América e da Ásia, um dos fatores fundamentais foi levar a prática antecipada e alguns primados da convenção, que não estavam propriamente inscritos nela (Gilberto Gil – Ex-Ministro de Cultura)<sup>79</sup>.

Particularmente para o Ministério da Cultura, a Convenção sobre a diversidade cultural também se tornou balizadora da política cultural implementada pelas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira. As diretrizes, os programas e, inclusive, a própria estrutura organizacional do MINC têm com este novo instrumento um substrato internacional. A diversificação do público atingido pelos seus projetos, principalmente a partir da atuação da SID, distancia-se muito da política executada nas gestões anteriores que preconizavam o Estado-mínimo e o financiamento público calcado no marketing cultural. Com isso, o trabalho desenvolvido pelo Ministério foi reconhecido nacional e internacionalmente.

Cabe ainda indicar que a Convenção também apresentou novos desafios ao próprio MINC, na continuidade e desenvolvimento das ações relativas à dimensão sócio-política da diversidade e, sobretudo, na promoção de políticas referentes à dimensão econômica da diversidade cultural.

Indiretamente, o trabalho realizado de divulgação da Convenção pelo Ministério da Cultura através de seminários e documentos, mobilizou o envolvimento da sociedade civil e fomentou entre dirigentes, estudiosos e profissionais da cultura uma reflexão acerca da diversidade cultural brasileira.

---

<sup>79</sup> Entrevista concedida à autora em 30 de março de 2009. (Salvador)

Apesar de não ter sido foco deste estudo, é importante pontuar que não apenas as instituições públicas brasileiras realizaram um trabalho consistente e continuado relacionado à discussão, criação e aprovação da referida Convenção, mas também a sociedade civil brasileira se movimentou em torno da temática diversidade cultural. Desde 2001, quando entra em vigor a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural da UNESCO, diversos atores sociais, entre artistas, produtores e pesquisadores passaram a participar de redes internacionais ou a relacionar-se com elas.

A Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural, por exemplo, instituída em 2005, é resultado de uma série de iniciativas do Congresso Brasileiro de Cinema – CBC que, em seguida, aliou-se ao movimento das Coalizões. Em 2001 e 2005, o Grupo de Trabalho sobre diversidade cultural criado pelo CBC, esteve responsável por incitar e participar de discussões sobre o tema, como aconteceu em 2002, quando o GT realizou o Fórum Mundial do Audiovisual durante o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Também em 2002, Leonardo Brant é eleito vice-presidente da Rede Internacional pela Diversidade Cultural - RIDC e, no ano seguinte, cria o Instituto Diversidade Cultural em parceria com outros países que, depois da entrada em vigor da Convenção, em 2007, passa a se chamar DiverCult e tem sua sede transferida para Barcelona. Em 2005, um projeto de extensão da PUC de Minas Gerais cria o Observatório da Diversidade Cultural, realizando uma série de debates no campo acadêmico e em parceria com o Ministério da Cultura acerca da diversidade cultural, como os seminários organizados pelo MINC em 2007 e 2009.

Assim, conclui-se que o Ministério da Cultura percebeu na negociação da Convenção sobre a diversidade cultural uma grande oportunidade para o reconhecimento e desenvolvimento da política cultural, como também de evidenciar internacionalmente um papel de liderança. O Brasil talvez tenha sido a nação em desenvolvimento que melhor aproveitou o período de negociação, as diretrizes do novo instrumento para apropriação em sua política cultural e, até mesmo, a mobilização da sociedade civil em torno do tema. A expectativa é que, com a ratificação, outras oportunidades sejam vislumbradas para a promoção de um efetivo desenvolvimento cultural do país.

## CRONOLOGIA

PERÍODO	CONTEXTO MUNDIAL	UNESCO	BRASIL / MINC
1984	Saída dos EUA da Unesco		
1986 - 1993	Rodada Uruguaí do GATT (debate da exceção cultural)		
1995	Criação da OMC e do GATS		
1996	Criação do TRIPS (Acordo sobre os Direitos de Propriedade Intelectual Ligados ao Comércio)	Publicação do Relatório Nossa Diversidade Criadora	Início do governo FHC e da gestão de Francisco Weffort no Ministério da Cultura
1997	Painel Canadá X EUA (NAFTA – indústria editorial)		
1998	Criação da RIPC – Rede Internacional de Políticas Culturais (ministros de cultura)	Realização da Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento	
	-- Oposição ao AMI – Acordo Multilateral de Investimentos	-- Publicação do Relatório Cultura, Criatividade e Mercado	
1999	Criação do GT Diversidade Cultura e Globalização na RIPC		
	-- Criação da Coalizão Canadense para a Diversidade Cultural (sociedade civil)		
2000	A RIPC decide criar um instrumento internacional sobre Diversidade Cultural	Publicação do Relatório Diversidade Cultural, Conflito e Pluralismo	Reeleição de FHC e continuidade da gestão de Francisco Weffort no MINC
	-- Criação da RIDC – Rede Internacional pela Diversidade Cultural (sociedade civil)		-- Criação do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial e do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial
	-- Declaração sobre Diversidade Cultural do Conselho Europeu		
2001	11 de setembro – ataque às Torres Gêmeas nos EUAS	Entra em vigor a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural	Submissão do Brasil de comunicado na OMC sobre a questão do audiovisual
		-- Aprovação da Convenção para proteção do Patrimônio Cultural Subaquático	

<b>2002</b>	Realização de três reuniões do GT Diversidade Cultural e Globalização da RIPC		Representante brasileiro é eleito vice-presidente da RIDC (sociedade civil)
	O GT da RIPC divulga o Borrador da Convenção Internacional sobre Diversidade Cultural	Retorno dos EUA à Unesco após 19 anos	Início do governo Lula e da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura
		--	--
<b>2003</b>		Realização da 32ª Conferência Geral que decide sobre a criação de anteprojeto para uma Convenção Internacional sobre a Proteção da Diversidade dos Conteúdos Culturais e das Expressões Artísticas	Criação da SID – Secretaria da Identidade e da Diversidade no MinC
		--	--
		Aprovação da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial	Criação do GT MINC-MRE sobre diversidade cultural
		--	--
		Primeira reunião dos peritos independentes para elaborar o anteprojeto	Criação do Instituto Diversidade Cultural (sociedade civil)
		Segunda e Terceira reuniões dos independentes para elaborar o anteprojeto	
		--	--
<b>2004</b>		Envio do anteprojeto aos países membros	Análise do anteprojeto da Convenção
		--	--
		Primeira Reunião Intergovernamental sobre o Anteprojeto	Realização de seminários sobre diversidade cultural – Fundação Casa de Rui Barbosa
		Realização das segunda e terceira Reuniões Intergovernamentais sobre o Anteprojeto	Criação da Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural (sociedade civil)
		--	--
<b>2005</b>	Ratificação da Convenção no Canadá (primeiro país)	Realização da 33ª Conferência Geral que aprova Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais	Criação do Observatório da Diversidade Cultural (sociedade civil)

<b>2006</b>	Reeleição de Lula e gestões de Gilberto Gil (2006-2008) e Juca Ferreira (a partir de 2008) no MINC
	-- Criação do Commissariado da Cultura Brasileira no Mundo (parceria MINC-MRE)
	Realização do Seminário Brasil-Canadá
	-- Realização do Seminário Internacional sobre Diversidade Cultural
<b>2007</b>	Entra em vigor a Convenção
	-- Eleição do Brasil como membro do Comitê Intergovernamental da Convenção
	-- Ratificação da Convenção no Congresso Nacional
	-- Extinção do Commissariado da Cultura Brasileira no Mundo e criação da Diretoria de Relações Internacionais no MINC
<b>2008</b>	Primeira reunião do Comitê Intergovernamental da Convenção
<b>2009</b>	Reeleição do Brasil para o Comitê Intergovernamental da Convenção
	Realização de uma série de Seminários “Diversidade Cultural – entendendo a convenção”

ALVAREZ, Vera Cíntia. **Diversidade Cultural e Livre Comércio**: Antagonismo ou Oportunidade? Brasília: UNESCO, IRBr, 2008.

ARRUDA, Marcos e GONÇALVES, Reinaldo. Gravidade do problema e êxito do Plebiscito. **Revista PUCVIVA**, n. 10, set. a dez. 2000. Disponível em: [http://www.apropucsp.org.br/revista/r10\\_r05.htm](http://www.apropucsp.org.br/revista/r10_r05.htm). Acesso em: 12 set. 08.

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania**: os Estados entre o artifício e a responsabilidade. Lisboa: Instituto Piaget, 2000. [Coleção Economia e Política]

BAPTISTA, Luiz Olavo. A ONU faz 50 anos: e agora? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, set. a dez. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/>. Acesso em: 13 set. 08.

BARRETO, Petrus. Direito Autoral. In: GUIMARÃES, Jorge Alfredo. **Introdução ao Direito de Autor**. Brasília, DF: Congresso Brasileiro de Cinema; Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural, 2006.

BARROS, José Márcio. Diversidade Cultural e Sociedade Civil. In: SEMINÁRIO DA DIVERSIDADE CULTURAL – ENTENDENDO A CONVENÇÃO, 2., 08 ago. 09, Sousa – Paraíba. **Conteúdos do Seminário**. Brasília: Ministério da Cultura, 2009. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/diversidadecultural>. Acesso em: 14 ago. 09.

BERNAD, François de. A Convenção Sobre a Diversidade Cultural Espera Para Ser Colocada EM Prática. In: BARROS, José Márcio (org.). **Diversidade Cultural**: Da proteção à promoção. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural** – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

BERNIER, Ivan. La Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO: un instrumento cultural en la confluencia del derecho y la política. **Diversité Culturelle**: Articles et essais du professeur Ivan Bernier, maio. 2008. Disponível em: [www.diversite-culturelle.qc.ca](http://www.diversite-culturelle.qc.ca). Acesso em: 02 mar. 09.

\_\_\_\_\_. La primera reunión de expertos gubernamentales relativa al anteproyecto de Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas de la UNESCO: Las implicaciones para la continuación de la negociación. **Diversité Culturelle**: Articles et essais du professeur Ivan Bernier, nov. e dez. 2004. Disponível em: [www.diversite-culturelle.qc.ca](http://www.diversite-culturelle.qc.ca). Acesso em: 02 mar. 09.

\_\_\_\_\_. La tercera sesión de la reunión intergubernamental de expertos sobre el Anteproyecto de Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones artísticas y el examen del proyecto de Convención por la Conferencia General. **Diversité Culturelle**: Articles et essais du professeur Ivan Bernier, fev. 2006. Disponível em: [www.diversite-culturelle.qc.ca](http://www.diversite-culturelle.qc.ca). Acesso em: 02 mar. 09.

\_\_\_\_\_. Segunda sesión de la reunión de expertos gubernamentales consagrada al anteproyecto de convención sobre la diversidad de los contenidos culturales y expresiones artísticas de la UNESCO. **Diversité Culturelle**: Articles et essais du professeur Ivan Bernier, maio. 2005. Disponível em: [www.diversite-culturelle.qc.ca](http://www.diversite-culturelle.qc.ca). Acesso em: 02 mar. 09.

BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loïc. **A nova bíblia de Tio Sam**. 2002. Disponível em: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br). Acesso em: 31 jul. 08.

BRANT, Leonardo. Dimensões e Perspectivas da Diversidade Cultural no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Diversidade Cultural – Globalização e culturas locais**: dimensões, efeitos e perspectivas. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

BRASIL, Ministério da Cultura. Balanço do Programa Identidade e Diversidade Cultural: Brasil Plural - 2005 a 2008. In: SEMINÁRIO DA DIVERSIDADE CULTURAL – ENTENDENDO A CONVENÇÃO, 2., 07 ago. 09, Sousa – Paraíba. **Conteúdos do Seminário**. Brasília: Ministério da Cultura, 2009. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/diversidadecultural>. Acesso em: 14 ago. 09.

\_\_\_\_\_. **Comentários do Governo brasileiro ao Anteprojeto da Convenção sobre a Proteção da Diversidade dos Conteúdos Culturais e das Expressões Artísticas**. Brasília, DF, nov. 2004a.

\_\_\_\_\_. **Comunicação do Brasil - Serviços Audiovisuais**. Brasília, DF, jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica**. Brasília, DF, ago. 2004b.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica**. Brasília, DF, maio. 2005a.

\_\_\_\_\_. **Política Cultural no Brasil, 2002-2006**: acompanhamento e análise. Frederico A. Barbosa da Silva, autor. Brasília: Ministério da Cultura, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil**. Brasília, DF, nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório de viagem**. Brasília, DF, jan. e fev. 2005b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de viagem**. Brasília, DF, maio e jun. 2005c.

\_\_\_\_\_. **Relatório de viagem**. Brasília, DF, out. 2005d.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **I Sessão Ordinária do Comitê Intergovernamental**. Brasília, DF, dez. 2007b.

\_\_\_\_\_. **II Sessão Ordinária do Comitê Intergovernamental. Avaliação**. Brasília, DF, dez. 2008.

BUSTOS, Laura Gómez. El Comercio de Servicios Culturales en la OMC. In: LIESA, Carlos R. Fernández y PIETRO DE PEDRO, Jesús. (orgs.) **Cultura y Comercio en la Comunidad Internacional**. Madri: Escuela Diplomática, 2007. [Colección Escuela Diplomática, n. 13]

CHOMSKY, Noam. **O Lucro ou as Pessoas?** Neoliberalismo e Ordem Global. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CONFERÊNCIA marca retorno dos EUA à Unesco. **O Estadão**, São Paulo, 30 de set. 2003, 01h21, Online. Disponível em: [www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2003/not20030930p32362.htm](http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2003/not20030930p32362.htm). Acesso em: 28 abr. 09.

CUELLAR, Javier Pérez (org). **Nossa diversidade criadora**. Campinas - SP: Papyrus, Brasília: Unesco, 1997.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2000.

DELLA PORTA, Donatella. **O movimento por uma nova globalização**. São Paulo: Loyola, 2007.

EVANGELISTA, Ely. **A Unesco e o mundo da cultura**. Brasília: UNESCO e Goiânia: Editora UFG, 2003.

FERNANDES, Antonio Jorge e PAIS Cassiano. **A Economia Brasileira na Década de 80: conseqüências da crise da dívida externa, inflação e crise do Estado**. In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTÓRIA ECONÓMICA E SOCIAL, 22., 2002, Aveiro. Disponível em: <http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/a%20Fernandes%20on%20Inflama%C3%A7%C3%A3o.PDF>. Acesso em: 14 set. 08.

GARCÍA, Romualdo Bernejo. La evolución de la cultura en el sistema comercial internacional. In: LIESA, Carlos R. Fernández y PIETRO DE PEDRO, Jesús. (orgs.) **Cultura y Comercio en la Comunidad Internacional**. Madri: Escuela Diplomática, 2007. [Colección Escuela Diplomática, n. 13]

GEERTZ, Clifford. **Nova luz sobre a antropologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

GIL, Gilberto. Do conhecimento à sabedoria. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas**. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

GOLDSMITH, Ben. Diversidade cultural: política, caminhos e dispositivos. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas**. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

GUIMARÃES, Jorge Alfredo. **Introdução ao Direito de Autor**. Brasília, DF: Congresso Brasileiro de Cinema; Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural, 2006.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

HARVEY, Edwin. **Relaciones Culturales Internacionales en Iberoamerica y el mundo: instituciones fundamentales**. Madrid [Espanha]: Tecnos, 1991.

HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

KRAYCHETE, Elsa S. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, set. a dez. 2006.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía Multicultural**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996.

LOSSO, Marlus Eduardo Faria. Noções de Direito Autoral e sua Regulamentação Internacional. In: GUIMARÃES, Jorge Alfredo. **Introdução ao Direito de Autor**. Brasília, DF: Congresso Brasileiro de Cinema; Coalizão Brasileira pela Diversidade Cultural, 2006.

LUCIANO, Gersem. Diversidade Cultural, Educação e a Questão Indígena. In: BARROS, José Márcio (org.). **Diversidade Cultural: Da proteção à promoção**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

MACHADO, Jurema. Promoção e Proteção da Diversidade Cultural. O seu Atual Estágio. In: BARROS, José Márcio (org.). **Diversidade Cultural: Da proteção à promoção**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

MAMBERTI, Sérgio. Políticas Públicas: Cultura e Diversidade. In: LOPES, Antonio Herculano e CALABRE, Lia (orgs.). **Diversidade Cultural Brasileira**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **Direitos Humanos e Direitos Culturais**. 30 mar. de 2007. Disponível em: <http://www.direitocultural.adv.br/admin/ArquivosConteudo/96.pdf>. Acesso em: 25 jun. 09.

MATTELART, Armand. **A globalização da comunicação**. Bauru, SP: EDUSC, 2000.

\_\_\_\_\_. **Diversidade Cultural e Mundialização**. São Paulo: Parábola, 2005.

\_\_\_\_\_. Excepción o especificidad cultural: Los desafíos del GATT. **Revista Telos: Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad**, n. 42, jun. e ago. 1995. Disponível em: [www.campusred.net/telos/anteriores/num\\_042/opi\\_perspectivas5.html#top](http://www.campusred.net/telos/anteriores/num_042/opi_perspectivas5.html#top). Acesso em: 03 nov. 08.

MIGUEZ, Paulo. A Convenção da Unesco sobre Diversidade Cultural. In: LOPES, Antonio Herculano e CALABRE, Lia (orgs.). **Diversidade Cultural Brasileira**. Rio de Janeiro: Edições Casa de Rui Barbosa, 2005.

NEIL, Garry. Acordo Geral de Comércio de Serviços: A crescente ameaça à política cultural. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas**. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

NICOLAU, Michel. Diversidade Cultural e Sistema ONU: Um Lugar para Cultura. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural** – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

NIETO SOLIS, José Antonio. **Organización económica internacional y globalización**. Madri: Siglo XXI, 2005.

OBULJEN, Nina. Um Resumo da História do Instituto para a Discussão de Diversidade Cultural para as Relações Internacionais Zagreb, Culturelink Network. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural** – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OMC, Organização Mundial do Comércio. **Acordo Geral de Tarifas e Comércio**. Genebra, 30 out. 1947

ONU, Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 26 jun. 1945

ORTIZ, Renato. **Mundialización y Cultura**. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004.

PARTIDO dos Trabalhadores. **A Imaginação a Serviço do Brasil**. São Paulo: PT, 2003.

PIETRO DE PEDRO, Jesús. **Cultura, culturas y constitución**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. [Colección Estudios Constitucionales]

PIMENTA, Eduardo. **Princípios de Direitos autorais: Um século de proteção autoral no Brasil – 1898-1998**. Livro I. Rio de Janeiro, RJ: Editora Lúmen Juris, 2004.

RIPC, Rede Internacional de Políticas Culturais. **Borrador de la Convención Internacional sobre Diversidad Cultural elaborado por El Grupo de Trabajo sobre Diversidad Cultural y Globalización**, Québec, jul. 2003.

SALVADOR, Ana Manero. El comercio de bienes culturales en la OMC. In: LIESA, Carlos R. Fernández y PIETRO DE PEDRO, Jesús. (orgs.) **Cultura y Comercio en la Comunidad Internacional**. Madri: Escuela Diplomática, 2007. [Colección Escuela Diplomática, n. 13]

SALVATO, Marcio Antonio. Desenvolvimento Humano e Diversidade. In: BARROS, José Márcio (org.). **Diversidade Cultural: Da proteção à promoção**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

SEGÓVIA, Rafael. As perspectivas da cultura: identidade regional *versus* homogeneização internacional. In: BRANT, Leonardo (org.). **Diversidade Cultural** – Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2005.

SERFET, Tatiane Andrade. Exceção Cultural. In: ALMEIDA, Maria Cândida Ferreira de (org.). **Mais definições em trânsito**. Salvador: Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade – UFBA, 2007. CD-ROM

SMIERS, Joost. **Artes sob pressão**: promovendo a diversidade cultural na era da globalização. São Paulo: Escrituras Editora: Instituto Pensarte, 2006.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **As tensões da modernidade**. 2002. Disponível em: [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br). Acesso em: 31 jul. 08.

TAVARES, Maria Conceição e BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, José Luís (org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2005.

THORSTENSEN, Vera e DEFRAIGNE, Pierre (coord.). **Expert Reports on Preferential Treatment for Developing Countries**: Article 16 of the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions. Relatório apresentado na I Reunião do Comitê Intergovernamental, Paris, dez. 2007.

TOLILA, Paul. **Cultura e Economia**: Problemas, hipóteses e pistas. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e AECI, Agência Espanhola de Cooperação Internacional. **Primeira reunião de expertos sobre la cooperación internacional**. Madri, jul. 2007.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas**. Paris, jul. 2004. [CLT/CPD/2004/CONF.201/2]

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Paris, out. 2005a.

\_\_\_\_\_. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris, out. 2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal sobre Diversidade Cultural**. Paris, 02 nov. 2001.

\_\_\_\_\_. **Preliminary Report of the Director-General - Appendix 2**: Consolidated text prepared by the chairperson of the Intergovernmental meeting. Paris, abr. 2005c. [CLT/CPD/2005/CONF.203/6 – Add.]

\_\_\_\_\_. **Preliminary Report of the Director-General containing two preliminary drafts of a convention on the protection of the diversity of cultural contents and artistic expressions**. Paris, mar. 2005b. [CLT/CPD/2005/CONF.203/6]

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. São Paulo: Editora da UNESP e Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

VIERA, Mariella Pitombo. **Reinventando sentidos para a cultura:** uma leitura do papel normativo da Unesco através da análise da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. 2009. 257fls. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu:** a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007

WARNIER, Jean-Pierre. **A Mundialização da cultura.** Bauru - SP: EDUSC, 2003.

YÚDICE, George. **A Conveniência da cultura:** Usos da cultura na era global. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

\_\_\_\_\_. A globalização da cultura e a nova sociedade civil. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (eds.). **Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos:** novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ZAPATERO, Pablo. Libre Competencia y Transferencias Culturales. In: LIESA, Carlos R. Fernández y PIETRO DE PEDRO, Jesús. (orgs.) **Cultura y Comercio en la Comunidad Internacional.** Madri: Escuela Diplomática, 2007. [Colección Escuela Diplomática, n. 13]

<b>Alfredo Manevy</b>	Secretário Executivo do MINC e Ex-Secretário de Políticas Culturais do MINC. <u>Em 08 abr. 09.</u>
<b>Américo Córdula</b>	Secretário da Identidade e da Diversidade do MINC. <u>Em 07 abr. 09.</u>
<b>Geraldo Moraes</b>	Presidente da Coalizão Brasileira para a Diversidade Cultural. <u>Em 19 mar. 09.</u>
<b>Gilberto Gil</b>	Ex-Ministro de Cultura. <u>Em 30 mar. 09.</u>
<b>Giselle Dupin</b>	Coordenadora da Secretaria da Identidade e da Diversidade do MINC. <u>Em 07 abr. 09.</u>
<b>Jean Luc Pilon</b>	Diretor de Relações Internacionais da Coalizão Canadense para a Diversidade Cultural. <u>Em 19 mar. 09.</u>
<b>Jurema Machado</b>	Coordenadora de Cultura da Unesco-Brasil. <u>Em 28 mar. 07 e 27 abr. 09.</u>
<b>Marcelo Dantas</b>	Diretor de Relações Internacionais do MINC e Ex-Chefe da Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais do MRE. <u>Em 29 mar. 07.</u>
<b>Marcos A. de Souza</b>	Coordenador-geral de Direito Autoral da Secretaria de Políticas Culturais do MINC. <u>Em 07 abr. 09.</u>
<b>Sérgio Mamberti</b>	Presidente da FUNARTE e Ex-Secretário da Identidade e da Diversidade Cultural do MINC. <u>Em 28 mar. 07.</u>