

Quadro de Indicadores para os Direitos Humanos Culturais – participação, acesso e contribuição para a vida cultural

José Soares Neves, Sérgio Caramelo, Maria João Lima, Flora Maravalhas & João Almeida Filipe

Associação Iscte Conhecimento e Inovação - Centro de Valorização e Transferência de Tecnologias

Sumário executivo

Os Direitos Humanos Culturais (DHC) têm suscitado uma vasta documentação institucional internacional, em especial da UNESCO, e bibliografia académica, no quadro dos direitos sociais, culturais e económicos. Mais escassa é a bibliografia sobre os DHC em específico. Em Portugal, os DHC são considerados na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 quanto à identidade cultural, liberdades culturais e acesso aos bens culturais, o que reconduz implicitamente à ideia de democracia cultural, perspetiva que, mais recentemente, vem sendo explicitamente defendida, em diálogo com a democratização da cultura, pelo Plano Nacional das Artes e a Carta do Porto Santo. Apesar da crescente importância atribuída aos DHC associados ao paradigma da democracia cultural, permanece uma relativa indeterminação - conceptual e de operacionalização num quadro de indicadores para medir o seu impacto.

Seguindo uma metodologia que combina análise normativa e revisão sistemática de literatura, o presente projeto visa contribuir para um Quadro de Indicadores de Direitos Humanos Culturais (QIDHC) que possa medir o seu grau de concretização em Portugal. Analisaram-se os diplomas relevantes a nível nacional e internacional (meia centena), em articulação com uma revisão sistemática da literatura (com um corpus de 192 documentos científicos e 1.532 excertos codificados), de que resultou a identificação dos indicadores relevantes (total de 63) e respetivas definições. Identificaram-se sete atributos estruturais que decorrem da Constituição de 1976 e das leis de bases, transversais e independentes de programas conjunturais, propondo-se organizar a medição em três níveis, segundo o modelo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH): indicadores estruturais (17), de processo (26) e de resultado (20).

Constataram-se lacunas normativas concretas que limitam a efetividade dos direitos, bem como em fontes de dados, com destaque neste último caso para inexistência de um inquérito detalhado e regular às práticas e participação na vida cultural da população portuguesa, que limitam a respetiva mensuração.

Recomendações

- Adotar o QIDHC sustentado nos sete atributos estruturais identificados com indicadores em três níveis (estruturais, de processo, de resultado), enquanto ponto de partida de apoio à decisão em políticas públicas.
- Reforçar de modo explícito a adoção dos princípios dos direitos culturais nas orientações e instrumentos de política pública.
- Criar um órgão consultivo sobre política cultural representativa de comunidades, criadores e públicos como forma de governança na cultura.
- Robustecer os indicadores com base em estudo de evidência: análise jurisprudencial, dados de execução orçamental de públicos, articulação com os planos setoriais existentes e análise das competências das CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e dos municípios.
- Realizar regularmente inquéritos sobre práticas e participação na vida cultural da população portuguesa.

Destinatários do policy brief

Ministério da Cultura, Juventude e Desporto; GEPAC - Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais; IGAC – Inspeção-Geral das Atividades Culturais; PNA - Plano Nacional das Artes; INE, I.P.- Instituto Nacional de Estatística.

Introdução e Enquadramento do Problema

Os DHC permanecem como um dos domínios menos desenvolvido, quer na investigação teórica, registando-se apenas um crescente interesse da literatura científica dedicada a partir de 2019, quer na monitorização na ótica de direitos humanos. A amplitude do conceito, tal como o de cultura, que abrange artes, património, expressão simbólica, línguas e modos de vida (UNESCO - UIS, 2025), evidencia a sua relevância, mas dificulta tanto a sua delimitação jurídica como a construção de instrumentos que meçam o seu grau de realização. Em consequência, os DHC ocupam posição secundária nos sistemas de prestação de contas e nos mecanismos de monitorização, sendo comumente designados, por autores que se debruçam sobre os direitos humanos, como sendo os direitos esquecidos, ou a “Cinderela” da família dos direitos humanos (Donders, 2011).

Portugal revela uma adesão generalizada aos tratados internacionais em matéria de direitos humanos, incluindo os DHC, após a aprovação da Constituição portuguesa de 1976.

A CRP passou a consagrar, a par dos direitos económicos e sociais, um conjunto de direitos de fruição, criação, e de participação que vão orientar o desenvolvimento das políticas e do quadro jurídico e regulamentar nacional em matéria de direitos culturais (Ramos, 2023). O artigo 78.º da Constituição reconhece explicitamente o direito subjetivo de fruição e criação cultural ao mesmo tempo que fixa incumbências do Estado e a salvaguarda do património cultural como uma das suas tarefas fundamentais. A existência de referências frequentemente implícitas aos DHC revela a sua influência, mas dificulta a sua identificação e mensuração enquanto tal.

Continua em falta, um instrumento que traduza esse quadro normativo em medição concreta. O presente projeto visa responder a essa lacuna, reunindo a base analítica para um QIDHC centrado em três dimensões: o acesso; a participação e a contribuição para a vida cultural (UNESCO, 2025, p. 42).

Análise / Principais Resultados

I. A análise do quadro legal

O exame cruzado do contexto e do direito internacionais, revela que:

1) Há áreas em que o direito português fica aquém dos compromissos assumidos, nomeadamente:

- A abordagem da Convenção de Faro (2005), centrada nas comunidades patrimoniais e nos direitos das pessoas ao património, não está plenamente refletida num quadro nacional que mantém uma lógica classificatória e administrativa.
- Os cinco elementos do Comentário Geral n.º 21 do Comité para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais — disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, adaptabilidade e adequação — ainda não foram transpostos para indicadores nacionais.
- As dimensões de género e de grupos minoritários, enfatizadas pela Convenção UNESCO 2005, estão praticamente ausentes da legislação cultural.

2) Há lacunas normativas em áreas face ao contexto internacional.

Foram identificadas lacunas com impacto direto na medição de algumas componentes dos DHC:

- ausência de regime cultural específico em matéria de igualdade, género e orientação sexual, hoje remetida para o princípio geral

da igualdade do artigo 13.º da Constituição e que veda a discriminação;

- a ausência de regime geral de restituição de bens de origem colonial e de proveniência aplicável ao mercado de arte, para além da Lei n.º 30/2016;
- falta de regulação do acesso público a bens culturais digitalizados de coleções públicas e do uso de inteligência artificial generativa sobre obras protegidas; e
- articulação intersectorial consolidada apenas com a educação, sendo pontual com saúde, ambiente, ordenamento do território ou turismo.

II. A revisão sistemática da literatura.

A revisão sistemática da literatura (RSL) teve como objetivo construir um referencial conceptual dos direitos culturais e identificar atributos dos componentes acesso, participação e contribuição, servindo de base à futura criação de um quadro de indicadores.

A estratégia metodológica seguida integrou triagem, análise de conteúdo e categorização, culminando na organização de 192 documentos num *corpus* composto por 1.532 excertos categorizados.

- A análise evidenciou diferenças entre as dimensões: o acesso é abordado de forma multidimensional (barreiras físicas,

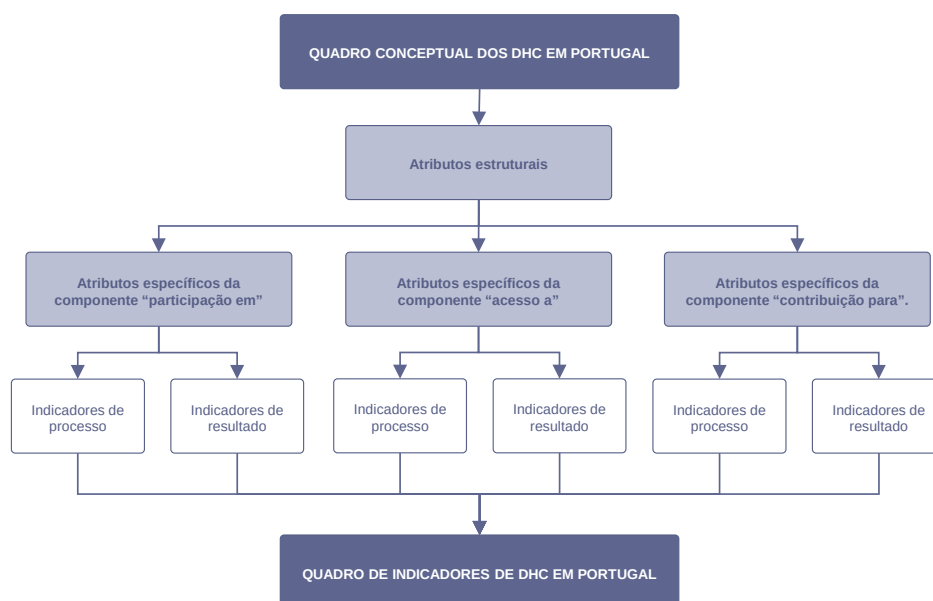
económicas, simbólicas e institucionais), a participação é a dimensão mais desenvolvida na literatura e a contribuição surge de forma menos consolidada, associada sobretudo à criação, inovação e expressão cultural.

- Os resultados destacaram a relevância de fatores transversais como género, idade, deficiência, pertença a minorias, educação, sustentabilidade e transformação digital, considerados essenciais para a construção

de indicadores desagregados sobre direitos culturais.

- A RSL permitiu mapear os principais debates e lacunas da literatura, destacando a sub-representação da componente contribuição e a escassa atenção às dimensões territoriais e locais.

Figura 1. Estrutura conceptual do projeto



Fonte: Elaboração própria.

III. Estrutura conceptual proposta.

Da análise global resulta que deve ser considerado:

- quatro dimensões: os direitos substantivos, os deveres do Estado, os princípios estruturantes e os domínios de aplicação; sete atributos estruturais:
 - (A1) existência e densidade do quadro normativo;
 - (A2) reconhecimento dos direitos substantivos de fruição, criação, participação, identidade e gerações futuras;
 - (A3) operacionalização dos deveres do Estado do art.º 78.º, n.º 2;

- (A4) mecanismos efetivos de participação;
- (A5) regime de acesso físico, económico, informativo e digital;
- (A6) regime de salvaguarda do património, com financiamento;
- (A7) mecanismos de articulação intersectorial e de cooperação cultural internacional, em particular com os países de língua oficial portuguesa.

A partir dos atributos estruturais, desenvolvem-se atributos específicos para as dimensões do acesso, da participação e da contribuição para a vida cultural, com os respetivos indicadores de processo e de resultado (figura 1).

Opções de Política e Recomendações

O desenho do QIDHC deve priorizar os atributos estruturais, por decorrerem da Constituição e das leis de bases e não dependerem de políticas conjunturais. Para cada atributo prevêem-se indicadores nos três níveis do modelo de direitos humanos: estrutura (existência do quadro normativo e institucional), processo (implementação, recursos afetos, atos administrativos) e resultado (impacto efetivo sobre a população, em especial sobre grupos vulneráveis) (OHCHR, 2012).

A tipologia presente (explícito / implícito) e ausente permite distinguir, para cada direito, a referência direta no quadro nacional, a cobertura material sem menção nominal e a ausência, com indicação da fonte internacional aplicável.

Para suprir lacunas, o Quadro deve sinalizar a ausência de regime cultural de igualdade e género, a ausência de regime de restituição de bens de origem colonial e de proveniência, a falta de regulação sobre bens culturais digitalizados e inteligência artificial, e a ausência de órgão consultivo permanente sobre política cultural.

Para robustecer o Quadro com evidências, recomenda-se que se pondere abordar aspetos que estão além do escopo do presente trabalho, nomeadamente: i) a análise jurisprudencial e a análise de dados de execução orçamental e de públicos; ii) articulação com os planos setoriais (PNA - Plano Nacional das Artes, PNL – Plano Nacional de Leitura, PNC – Plano Nacional de Cinema,

Estratégia para o Património Cultural); iii) análise das competências das CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e dos municípios na execução de proximidade.

Do ponto de vista dos instrumentos utilizados como fontes dos indicadores, importará dar continuidade e atualizar estudos de mapeamento recentes sobre a realidade cultural e artística portuguesa, designadamente os desenvolvidos por Neves et al. (2024), bem como a realização de estudos sobre práticas e participação cultural da população portuguesa. Embora Eurostat e Eurobarómetro disponibilizem informação relevante para a caracterização da participação cultural, apresentam elevados níveis de agregação, o que limita a sua utilização para a monitorização de dimensões mais específicas dos direitos culturais.

No contexto português, merece ainda destaque o Inquérito às Práticas Culturais dos Portugueses (Pais et al., 2022), que constitui uma fonte de informação detalhada sobre as práticas culturais da população nacional. Contudo, ao contrário do que sucede em vários países (como é o caso de França, Espanha, Inglaterra, Austrália, EUA...) onde estes estudos são promovidos regularmente pelas tutelas governamentais da cultura, o referido inquérito foi desenvolvido fora do âmbito da administração central da cultura, o que será desejável, e com uma regularidade pré-estabelecida.

Conclusão

Portugal dispõe de um quadro normativo e de compromissos internacionais sólido em matéria de direitos culturais, mas carece de instrumento que permita mensurar a sua concretização efetiva.

O trabalho desenvolvido fornece a base conceptual que sustenta a construção de um QIDHC para Portugal, com base nas orientações do ACNUDH, assente em sete atributos estruturais e em três níveis de medição.

A sua adoção permitiria identificar onde o direito interno fica aquém do quadro internacional, tornar visíveis as lacunas e orientar a decisão pública com dados desagregados.

O QIDHC proposto constitui um ponto de partida, elaborado de acordo com critérios científicos, de apoio à decisão em políticas públicas e cuja mutação para a sua aplicação prática terá de ser feita de acordo com os decisores políticos envolvidos.

A análise com base na referência explícita ou meramente implícita a “direitos culturais” nas

políticas e instrumentos de política mostrou que esta orientação está mais presente do que se poderia esperar num primeiro olhar, mas as referências implícitas tendem a não lhe atribuir a relevância devida, do ponto de vista da sua valorização, da sua presença no debate público e enquanto exercício da democracia, em geral, da democracia cultural em especial. A Carta do Porto Santo é, do ponto de vista da referência explícita a “direitos culturais”, um bom exemplo.

Trata-se de um domínio complexo, pouco tratado a nível internacional e em direito comparado, e sem bases prévias a nível nacional o que confere um carácter algo inédito ao trabalho desenvolvido que se apresenta bem sustentado, mas que pela novidade exige alguma cautela na sua aplicação.

Um aprofundamento do tema exige ir além do escopo do projeto, mas permitiria robustecer os indicadores ao relacioná-los com evidências extraídas da análise jurisprudencial (em especial Tribunal Constitucional e tribunais administrativos),

dados de execução orçamental e articulação com os instrumentos de política já existentes.

Referências

- Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. (2009). *Comentário Geral n.º 21: direito de toda a pessoa a participar na vida cultural*. Nações Unidas.
- Conselho da Europa. (2005). *Convenção Quadro Relativa ao Valor do Património Cultural para a Sociedade (Convenção de Faro)*.
- Constituição da República Portuguesa, art.º 78.º (direito à fruição e criação cultural).
- Decreto-Lei n.º 139/2009, de 15 de junho, Regime jurídico do património cultural imaterial.
- Decreto-Lei n.º 47/2023, de 19 de junho, Direitos de autor e direitos conexos no mercado único digital.
- Donders, Y. (2011). Cinderella encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, 11, 73-88.
- Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, Bases da política e do regime de defesa e valorização do património cultural.
- Lei n.º 30/2016, de 23 de agosto, Regime de restituição de bens culturais na UE.
- Neves, J. S., (Ed.), Macedo, S. C., Santos, J., & Lima, M. J. (2024). *Atlas Artístico e Cultural de Portugal*. DGARTES. <https://doi.org/10.15847/CIESOPACAtlasArtisticoCulturalPortugal>.
- OHCHR. (2012). *Human rights indicators: a guide to measurement and implementation*. United Nations.
- Pais, J. M., Magalhães, P., & Antunes, M. L. (Eds.). (2022). *Práticas culturais dos portugueses. Inquérito 2020*. Imprensa de Ciências Sociais. https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10451/57602/1/ICS_JMPais_PMagalhaes_Praticas.pdf.
- Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia. (2021). *A cultura e a promoção da democracia: para uma cidadania cultural europeia: Carta do Porto Santo*. <https://www.pna.gov.pt/carta-do-porto-santo>.
- Ramos, J. L. B. (2023). O direito de fruição de bens culturais. *O Direito*, Ano 155.º(IV), 623-642.
- UNESCO. (2005). *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*.
- UNESCO. (2025). *Global Report on Cultural Policies. Culture: The missing SDG*. UNESCO. <https://www.unesco.org/en/culture/global-report>.
- UNESCO-UIS. (2025). *Framework for cultural statistics Part I. Concepts and definitions*. UNESCO Institute for Statistics. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000395490/PDF/395490eng.pdf.multi>.



COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Neves, J.S., Caramelo, S., Lima, M. J., Maravalhas, F., & Filipe, J.A. (2026). *Quadro de indicadores para os Direitos Humanos Culturais: medir o acesso, a participação e a contribuição para a vida cultural*. S4P-25 Policy Brief 8027/2025. PLANAPP — Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas.

CONTACTO

science4policy@planapp.gov.pt

COPYRIGHT

© PLANAPP, 2026



[Ciência para as políticas públicas](#)



[PLANAPP](#)



[Newsletter](#)



[PLANAPP](#)



[@planapp](#)



[PLANAPP podcasts](#)



Este *policy brief* foi desenvolvido no âmbito do Science4Policy 2025 (S4P-25): Concurso de Estudos de Ciência para as Políticas Públicas, uma iniciativa do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), em colaboração com a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), financiada pelo Plano de Recuperação e Resiliência de Portugal. Linha temática S4P-25/02: Sistema de indicadores para os direitos culturais.

O conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula nem compromete o PLANAPP nem a FCT.