

Os direitos culturais no Plano Nacional de Cultura

Giuliana Kauark¹

RESUMO

Os direitos culturais são tema ainda pouco explorado em estudos sobre direitos humanos e fundamentais, bem como em pesquisas sobre política cultural. Porém, entender sua origem, enquanto direitos humanos, é tarefa imprescindível para quem deseja estudar políticas públicas de cultura, na contemporaneidade. Nosso interesse neste artigo é compreender conceitualmente os direitos culturais e, na esfera local, identificar se o principal instrumento contemporâneo da política pública de cultura brasileira, a saber, o Plano Nacional de Cultura, está de acordo com esta conceituação.

Palavras-chave: Plano Nacional de Cultura. Política Cultural. Direitos Culturais. Direitos Humanos.

ABSTRACT

Cultural rights are still little explored theme in studies of human and fundamental rights, as well as research on cultural policy. However, understanding its origin as human rights is indispensable for those who wish to study public policy in contemporary culture task. Our interest in this paper is conceptually understand and cultural rights at the local level, to identify the main policy instrument of contemporary Brazilian culture, namely the National Culture Plan, is consistent with this concept.

Keywords: National Culture Plan. Cultural Policy. Cultural Rights. Human rights.

Direitos Humanos

Norberto Bobbio, em sua obra *A era dos direitos*, apresenta um interessante pressuposto de que a proeminência do debate internacional acerca dos direitos humanos e a busca por sua positivação se configuram como um sinal premonitório do progresso moral da humanidade. Pois, para o autor, é a partir do gradativo reconhecimento e proteção destes direitos, que se torna possível trilhar um processo de democratização entre os Estados e atingir a paz mundial.

As conexões entre paz, democracia e direitos humanos configuram-se como a meta ideal de uma teoria geral do direito e da política. Neste sentido, Bobbio sustenta que a afirmação dos direitos humanos deriva de uma radical inversão da relação política entre Estado e cidadãos, passando da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos dos cidadãos com a institucionalização do Estado Democrático de Direito.

¹ Doutoranda do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade/UFBA.
e-mail: giulianakauark@gmail.com.

Esta inversão requer tanto uma distribuição como uma limitação do poder, valores tanto de igualdade como de liberdade e tem como postulado o contratualismo, que entende que o poder vem de baixo para cima, através do consenso e da vontade dos indivíduos. A essência dos direitos humanos, como o *direito a ter direitos*, torna-se indispensável para conter o exercício abusivo do poder.

Os direitos humanos, nesta perspectiva, são direitos históricos, nascidos de modo gradual, a partir de certas circunstâncias, carências, poderes estabelecidos e lutas em defesa por novas liberdades. Seus fundamentos não têm um caráter absoluto, vindo daí a crítica de Bobbio ao jusnaturalismo e à noção do direito como dado da natureza. Ao contrário, o direito é construído historicamente como um aprimoramento político da convivência coletiva que, por sua vez, não é necessária, porém, possível. É na consciência ética coletiva, formada e afirmada ao longo da história humana, que está “a convicção de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais” (COMPARATO, 2013, p. 73).

A prova da existência de um sistema de valores humanamente fundado é justamente a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Tal Declaração representa um fato novo na história, sendo universal não só *em princípio*, mas *de fato*, já que “pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que vive na Terra” (BOBBIO, 2004, p. 27).

Sobre a Declaração interessa identificar que ela é “algo mais do que um sistema doutrinário, porém, algo menos do que um sistema de normas jurídicas” (BOBBIO, 2004, p. 30) e, ainda, que ela não pode ter nenhuma pretensão de ser definitiva, ao contrário, deve-se ter em mente que os direitos ali elencados não são os únicos e possíveis, mas aqueles que historicamente foram conceituados a partir das demandas, sociais e individuais, por liberdades e poderes. Sendo assim, um dos desafios colocados atualmente é o contínuo aperfeiçoamento do conteúdo da Declaração, cujo resultado aparece com a criação de outros documentos interpretativos e/ou complementares.

Além da proclamação, resta, ainda, o problema urgente das garantias desses direitos, ou melhor, do impedimento que eles sejam continuamente violados. É preciso que haja um deslocamento da problemática acerca dos direitos humanos da sua fundamentação para sua implementação.

Direitos Culturais

Parte integrante dos direitos humanos, os direitos culturais estão especificamente indicados no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no artigo 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 acrescentar um caráter vinculante à Declaração, ou seja, de estabelecer o compromisso dos Estados membros da ONU com a efetiva aplicação dos direitos humanos.

De maneira genérica, os direitos culturais versam sobre a liberdade do indivíduo em participar da vida cultural, seguir ou adotar modos de vida de sua escolha, exercer suas próprias práticas culturais, beneficiar-se dos avanços científicos e ter proteção moral e patrimonial ligada às produções artísticas ou científicas de sua autoria. A seguir, a reprodução do artigo 27 da Declaração:

1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam. 2. Todos têm direito à proteção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria. (ONU, 1948, Art. 27)

Inicialmente, cabe indicar que ambos os documentos 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. Assim, esses instrumentos não estão voltados para proteger diretamente certos grupos vulneráveis, mediante direitos especiais, como era previsto em alguns tratados bilaterais, assinados à época da Sociedade das Nações (anterior à ONU). Tais grupos se protegeriam indiretamente através da garantia dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dada aos indivíduos. A Declaração vale, portanto, para qualquer indivíduo e não para um grupo específico. Somente com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, de 1981, que afirma que os “povos” também são titulares de direitos humanos, compreende-se que os direitos humanos também podem ser coletivos.

Dentre os direitos culturais, aquele que mais carrega um caráter individual é o direito autoral. Sua origem é remota e este se constitui como um dos temas mais discutidos nos foros internacionais. Com exceção do direito autoral que foi

extensivamente estudado e normatizado, não existe ainda muita clareza acerca do conceito de direitos culturais, tampouco da sua normatização e aplicação.

Segundo Yvonne Donders (2011, p. 75), “a dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais é causada principalmente pela complexidade do conceito de *cultura*”. Além disso, outro complicador está no fato dos direitos culturais aproximarem-se de outros direitos humanos que têm a ver com a cultura, por exemplo, o direito das minorias, à educação ou ainda às liberdades fundamentais, como as de pensamento, expressão, autodeterminação, associação, religião etc.

Alguns pesquisadores defendem a necessidade desta concepção integral dos direitos culturais, englobando todos os direitos que tenham relação com a cultura, inclusive como estratégia metodológica para incorporá-los como *direitos fundamentais*. Já outros autores e também o Comitê da ONU dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entendem que, ao se concentrar no aprimoramento do conceito do *direito de participar da vida cultural*, é possível dar este caráter abrangente aos direitos culturais e estabelecer a relação do artigo 27 da Declaração dos Direitos Humanos com outros instrumentos internacionais que também se referem ao direito de participar, em condições de igualdade, de atividades culturais ou da vida artística e cultural.

Concordando com o enfoque no *direito de participar da vida cultural*, é interessante identificar que no Comentário Geral nº 21 do referido Comitê este direito é qualificado como uma *liberdade*. Ou seja, se faz necessário o respeito, bem como a proteção da livre decisão de um indivíduo em exercer ou não o direito de participar e também de eleger com qual *vida cultural* deseja se associar. Este Comitê não define *vida cultural*, em seu lugar, reconhece seu caráter dinâmico e coloca-a como sinônimo do conceito de cultura vigente (seja ele qual for).

Participar da vida cultural inclui não só a própria possibilidade de *participação*, mas também de *ter acesso* à vida cultura e de poder *contribuir* com ela. Estes direitos são detalhados a seguir:

- a) La *participación en la vida cultural* comprende, en particular, el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a actuar libremente; a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea; a participar en la vida política de la sociedad; a ejercer sus propias prácticas culturales y a expresarse en la lengua de su elección. Toda persona tiene igualmente derecho a buscar, desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales, así como a actuar con creatividad y tomar parte en actividades creativas.

- b) El *acceso a la vida cultural* comprende, en particular, el derecho de toda persona (sola, en asociación con otras o como una comunidad) a conocer y comprender su propia cultura y la de otros, a través de la educación y la información, y a recibir educación y capacitación de calidad con pleno respeto a su identidad cultural. Toda persona tiene también derecho a conocer formas de expresión y difusión por cualquier medio tecnológico de información y comunicación; a seguir un estilo de vida asociado al uso de bienes culturales y de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad, el lenguaje o instituciones específicas, y a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades.
- c) La *contribución a la vida cultural* se refiere al derecho de toda persona a contribuir a la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad. Le asiste también el derecho a participar en el desarrollo de la comunidad a la que pertenece, así como en la definición, formulación y aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales. (ONU, 2009b, p. 5)²

Assim, não somente enquanto liberdade é possível compreender o direito de participação na vida cultural, mas também enquanto um direito prestacional. A principal referência para esta conceituação parece ser a Recomendação da Unesco sobre a Participação e Contribuição das Massas Populares na Vida Cultural (1976). Pelo próprio título da Recomendação, percebe-se, como indica Bernardo de Mata-Machado (2007, p. 6), que “o direito à participação na vida cultural pode ser incluído entre os direitos conquistados pelo movimento operário em suas lutas por mais igualdade”. Em seu texto fica evidente a preocupação com a universalização do acesso aos bens culturais, até então restrito às classes privilegiadas.

² a) Participação na vida cultural compreende, em particular, o direito de toda pessoa (isoladamente ou em associação com outros ou como uma comunidade) de agir livremente; para escolher sua própria identidade; para se identificar ou não com uma ou com várias comunidades, ou mudar de ideia; para participar na vida política da sociedade; para exercer suas próprias práticas culturais e falar a língua de sua escolha. Toda pessoa também tem o direito de buscar, desenvolver e compartilhar com os outros os seus conhecimentos e expressões culturais, assim como de agir criativamente e participar de atividades criativas.

b) O acesso à vida cultural compreende, em particular, o direito de toda pessoa (isoladamente ou em associação com outros ou como uma comunidade) para conhecer e entender sua própria cultura e a dos outros, através da educação e da informação e de receber educação e formação de qualidade, com pleno respeito a sua identidade cultural. Toda pessoa também tem o direito de conhecer as formas de expressão e divulgação, por qualquer meio tecnológico de informação e comunicação; de seguir um estilo de vida associado ao uso dos bens culturais e recursos como a terra, a água, a biodiversidade, a língua ou instituições específicas, e de se beneficiar do patrimônio cultural e das criações de outros indivíduos e comunidades.

c) A contribuição para a vida cultural refere-se ao direito de toda pessoa de contribuir com a criação das manifestações espirituais, materiais, intelectuais e emocionais da comunidade. Assiste-lhe também o direito de participar no desenvolvimento da comunidade a que pertence, bem como na definição, formulação e implementação de políticas e decisões que afetam o exercício dos direitos culturais. (ONU, 2009b, p. 5)

Como exercício metodológico, definiremos os direitos culturais da seguinte maneira. Os direitos culturais em seu *status* negativo são compreendidos como o direito de qualquer indivíduo de participar, passiva ou ativamente, em condições de igualdade, e sem qualquer discriminação prévia, barreira ou censura, da vida cultural de sua escolha, definindo suas próprias identificações (ou identidades), desde que sua participação não infrinja outros direitos humanos, nem venha a tolher liberdades fundamentais garantidas a todo ser humano. No sentido do *status* ativo, o indivíduo tem o direito à participação em decisões sobre política cultural. Finalmente, enquanto *status* positivo, afirmamos que a partir dos direitos culturais temos *garantidos* a proteção do patrimônio cultural, tangível e intangível; um cenário em que bens e serviços culturais, dos mais diversos, são oferecidos; a liberdade de expressão através de sua língua materna com o devido reconhecimento na sociedade; o financiamento para produção e difusão da cultura; além da garantia de direitos morais e patrimoniais sobre obras de sua autoria.

Pelo que percebemos, o direito à participação na vida cultural traz tanto uma dimensão da liberdade como de igualdade. Além disso, os direitos culturais também se aliam à dimensão de solidariedade refletida na garantia do direito à paz, ao desenvolvimento equânime e à preservação do patrimônio natural e cultural comum da humanidade.

Direitos Culturais no Brasil

Segundo o jurista José Afonso da Silva:

A cultura passou a integrar os textos constitucionais a partir do momento em que as Constituições abriram um título especial para a ordem econômica, social, educação e cultura – o que se deu primeiro com a Constituição Mexicana de 1917 e depois com a Constituição de Weimar de 1918 [...]. Foi daí que veio a norma do art. 148 da Constituição [Brasileira] de 1934, que dispôs sobre a proteção das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral. (SILVA, 2001, p. 39)

A Constituição Federal da República do Brasil de 1988 dispõe, em seu artigo 1º, como seus fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Além dos fundamentos, no art. 3º da CF/88, estão também indicados os principais objetivos de nossa República, a saber:

(I) construir uma sociedade livre, justa e solidária, visando inegavelmente realizar os postulados da Justiça Social; (II) garantir o desenvolvimento nacional; (III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, através de um conjunto de ações afirmativas; e (IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, Art. 3)

Os direitos fundamentais estão delimitados no Título II da CF/88, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, que abrange cinco capítulos, quais sejam: cap. I – Dos direitos e deveres individuais e coletivos; cap. II – Dos direitos sociais; cap. III – Da nacionalidade; cap. IV – Dos direitos políticos e cap. V – Dos partidos políticos.

A Constituição Brasileira prevê que os direitos e garantias ali expressos não excluiriam outros, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou, em específico, dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte. No entanto, em uma situação que um direito fundamental contrariar um direito humano, não haveria uma sobreposição do segundo pelo primeiro, o que está na contramão da tendência contemporânea de considerar que as normas internacionais de direitos humanos estão acima do ordenamento jurídico de cada Estado, por exprimirem uma consciência ética universal.

O Brasil é signatário da Declaração dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (este último ratificado apenas em 1991). Além destes importantes documentos, o Brasil ratificou outros tratados internacionais, que incluem disposições acerca dos direitos culturais, tais como: a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Além destes, ratificou também algumas convenções da UNESCO, concernentes ao tema, são elas: a Convenção contra a Discriminação na Educação; a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; e a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. No entanto, os Direitos Culturais não constam dos direitos fundamentais da CF/88.

No que se refere à cultura, o principal reflexo dessas adesões está no artigo 215 da Constituição Federal de 1988, no qual os direitos culturais aparecem expressamente:

“O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos *derechos culturales* e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Destaca-se também na CF/88 o artigo 216, que enumera o que constitui o patrimônio cultural brasileiro.

A proteção dos direitos culturais no que diz respeito à educação e à utilização das línguas também é reconhecida pela Constituição Federal, que ressalta que os currículos do ensino fundamental devem respeitar os valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (artigo 210). A Constituição reconhece ainda direitos específicos dos povos indígenas (artigos 210.2, 231 e 232) e incentiva a cooperação internacional, na área da cultura e da integração cultural, entre os países latino-americanos (artigo 4º). O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também reconhece direitos específicos das comunidades quilombolas (artigo 68).

Apesar do notável protagonismo constitucional, realizado há mais de 20 anos, outros avanços são necessários para a efetivação dos direitos culturais. Ao ratificar o Pacto, o Brasil compromete-se a garantir o exercício de todos os direitos dispostos neste instrumento, tendo a obrigação de apresentar relatórios ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a cada cinco anos, indicando as medidas judiciais, legislativas e políticas adotadas, bem como os progressos realizados na aplicação daqueles direitos.

Os direitos culturais são implementados através de uma política pública para a cultura, especialmente através de medidas positivas, no sentido de assegurar que existam condições prévias para participar da vida cultural, promovê-la, facilitá-la, bem como dar efetivo acesso aos bens culturais, ao patrimônio cultural, e também preservá-los. Neste sentido, o Comentário Geral nº 21, indica uma série de obrigações básicas de aplicação imediata:

- a) Tomar medidas legislativas y cualesquiera otras que fueren necesarias para garantizar la no discriminación y la igualdad entre los géneros en el disfrute del derecho de toda persona a participar en la vida cultural.
- b) Respetar el derecho de toda persona a identificarse o no con una o varias comunidades y el derecho a cambiar de idea.
- c) Respetar y proteger el derecho de toda persona a ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que supone el respeto de los derechos humanos, lo que implica, en particular, respetar la libertad de pensamiento, creencia y religión; la libertad de opinión y expresión; la libertad de emplear la lengua de su preferencia; la libertad de asociación y reunión pacífica; y la libertad de escoger y establecer instituciones educativas.

- d) Eliminar las barreras u obstáculos que inhiben o limitan el acceso de la persona a su propia cultura o a otras culturas, sin discriminación y sin consideración de fronteras de ningún tipo.
- e) Permitir y promover la participación de personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas u otras comunidades en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan. En particular, los Estados partes deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural. (ONU, 2009b, p. 19-20)³

Muitas dessas medidas não requerem necessariamente recursos financeiros, mas a adoção de programas e medidas legais, além de diretriz política voltada às pessoas ou grupos marginalizados ou menos favorecidos (mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas que vivem na pobreza, povos indígenas, imigrantes, entre outras minorias). O Comitê indica que a participação de um indivíduo na vida cultural, de maneira ativa, bem informada e sem discriminação, é uma ferramenta importante na redução de disparidades, oferecendo, a todos, condições iguais de desfrutar os valores de sua própria cultura dentro de uma sociedade democrática.

Inicialmente, podemos afirmar que os direitos culturais ainda não são uma realidade para *todo e qualquer cidadão brasileiro*. Os indivíduos pertencentes a diversos grupos minoritários do Brasil, tais como afrodescendentes, indígenas, ciganos, pessoas com deficiência, homossexuais, mulheres, populações rurais, ainda não possuem a garantia de participar livremente, sem qualquer discriminação, censura ou barreira, da vida cultural de sua escolha. Além de ainda sofrerem com uma discriminação arraigada, também não possuem igualdade de condições no gozo de seus direitos culturais, por diversas razões: as persistentes desigualdades regionais, as discrepâncias do ensino público e privado, a dificuldade de acesso ao ensino superior, a ausência de equipamentos culturais, a insuficiente proteção do patrimônio, entre outros.

³ a) Tomar medidas legislativas e quaisquer outras que forem necessárias para garantir a não discriminação e a igualdade de gênero no gozo do direito de toda pessoa em participar na vida cultural.

b) Respeitar o direito de toda pessoa a identificar-se ou não com uma ou mais comunidades e o direito de mudar de ideia.

c) Respeitar e proteger o direito de toda pessoa de exercer suas próprias práticas culturais, dentro dos limites impostos pelo respeito aos direitos humanos, o que implica, em particular, respeitar a liberdade de pensamento, crença e religião; a liberdade de opinião e expressão; a liberdade de usar o idioma de sua escolha; a liberdade de associação e de reunião pacífica; e a liberdade de escolher e estabelecer instituições educativas.

d) Eliminar barreiras ou obstáculos que inibam ou limitam o acesso da pessoa a sua própria cultura ou a outras culturas, sem discriminação e independentemente de fronteiras de qualquer espécie.

e) Permitir e promover a participação de pessoas pertencentes a minorias, povos indígenas e outras comunidades na formulação e implementação de leis e políticas que os afetem. Em particular, os Estados Partes devem obter seu consentimento prévio, quando haja ameaça à preservação dos recursos culturais, particularmente aqueles associados com o seu modo de vida e expressão cultural. (ONU, 2010, p. 19-20)

Em seu relatório sobre a aplicação do Pacto no Brasil, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

nota com preocupação que o gozo do direito à vida cultural sob o artigo 15 do Pacto é em grande parte limitado aos segmentos de maior nível educacional e/ou afluentes da sociedade no Estado Parte e os investimentos e bens culturais são concentrados nas grandes cidades, com recursos relativamente diminutos sendo alocados para cidades e regiões menores. (art. 15.1.(a)) O Comitê recomenda que o Estado Parte adote medidas para incentivar a participação mais ampla de seus cidadãos na vida cultural, *inter alia*: (a) assegurando uma disponibilidade maior de recursos e bens culturais, particularmente em cidades e regiões menores, garantindo, neste sentido, provisões especiais via subsídios e outras formas de auxílio, para aqueles que não possuem os meios para participar nas atividades culturais de sua escolha; e (b) incorporando no currículo escolar a educação sobre os direitos garantidos no artigo 15 do Pacto. (ONU, 2009a, p. 11)

No governo brasileiro, o órgão responsável pelo desenvolvimento da política cultural é o Ministério da Cultura. Dentre as ações do MINC, consideramos que a criação do Plano Nacional de Cultura, pelo seu caráter estruturante enquanto política pública, é aquele instrumento que traria regulação, estratégias e metas para a efetivação desses direitos.

Em 2005, houve uma emenda constitucional, no mesmo artigo da Constituição que cita os direitos culturais, indicando a criação do Plano Nacional de Cultura com duração de dez anos, como pode ser visto a seguir.

Artigo 215 da Constituição, parágrafo 3º - A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I – defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II – produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III – formação de pessoal qualificado para gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV – democratização do acesso aos bens de cultura;
- V – valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, 1988, Art. 215)

A adoção de um Plano Nacional de Cultura é, de fato, um avanço na promoção e proteção dos direitos culturais, trazendo um novo impulso à revisão de suas leis, à readequação de seus instrumentos de atuação e à elaboração de novos programas condizentes com a efetivação dos direitos culturais. Hoje, um dos principais desafios da

gestão pública de cultura está justamente na necessidade de readequação de sua legislação e de seus instrumentos de ação, para corrigir as inúmeras distorções. Como utilizar adequadamente as leis existentes de financiamento para incentivar a cultura popular ou a indígena? Como garantir sustentabilidade à cultura, diminuindo a total dependência do financiamento público? Como promover o acesso, incentivar a fruição, o consumo, ao invés de fomentar apenas a criação e a produção? Essas e muitas outras perguntas pautam as discussões sobre as políticas públicas de cultura e têm a ver com a promoção do direito à participação na vida cultural.

Como afirma Paula Porta (2009), a pauta da cultura é extensa, não somente pela diversidade de segmentos, mas pelas diversas frentes necessárias de atuação. A incapacidade da gestão pública é reconhecida tanto pelo próprio Estado, sendo vista, em geral, como uma política de menor relevância, como pelos seus pares e interlocutores, que nutrem um descrédito por esta política, apesar da histórica dependência dela. Para a autora, o Plano Nacional de Cultura pode representar um avanço significativo para o desenvolvimento da cultura:

O Plano Nacional de Cultura [...] pode tornar-se o ponto de inflexão nessa trajetória errática das políticas culturais. Mas, para isso, é preciso que ele seja capaz de: 1. Apontar metas a médio prazo para as frentes de atuação da política cultural; 2. Apontar os atores envolvidos na concretização dessas metas; 3. Propor a forma de articulação desses atores; 4. Estabelecer a forma de acompanhamento de resultados. (PORTA, 2009, p. 177)

A implantação de uma política cultural que seja eficaz requer, portanto, a formulação de metas, articulação de competências entre os diversos atores e o fortalecimento de seu investimento, sua capacidade de gestão, bem como dos instrumentos adequados de ação.

O Plano é um conjunto de princípios, objetivos, diretrizes, estratégias e metas que devem orientar o poder público na formulação de políticas culturais e na definição de programas e projetos. Ele está baseado no fortalecimento dos processos de gestão e também nas três dimensões da cultura definidas pelo Ministério da Cultura, a saber: dimensão simbólica, econômica e cidadã. Podemos identificar esta base nas ações indicadas na emenda do artigo 215 da Constituição que institui o Plano:

- Formação de pessoal qualificado para gestão da cultura em suas múltiplas dimensões (*fortalecimento da gestão*);
- Valorização da diversidade étnica e regional (*dimensão simbólica*);
- Produção, promoção e difusão de bens culturais (*dimensão econômica*);
- Democratização do acesso aos bens de cultura e Defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro (*dimensão cidadã*).

Todas as três dimensões têm relação com os direitos culturais, tanto no que se refere ao respeito, à sustentabilidade econômica, como também a sua proteção. A parte que trata do fortalecimento da gestão tem a ver com a aplicação de medidas administrativas para a efetivação desses direitos.

Os direitos culturais são lembrados na referência ao artigo 215 da Constituição e nos princípios indicados no artigo 1º das disposições preliminares da Lei nº 12.343, que cria o Plano.

Art. 1º - Fica aprovado o Plano Nacional de Cultura, em conformidade com o § 3º do art. 215 da Constituição Federal, constante do Anexo, com duração de 10 (dez) anos e regido pelos seguintes princípios:

I - liberdade de expressão, criação e fruição;

II - diversidade cultural;

III - respeito aos direitos humanos;

IV - direito de todos à arte e à cultura;

V - direito à informação, à comunicação e à crítica cultural;

VI - direito à memória e às tradições;

VII - responsabilidade socioambiental;

VIII - valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável;

IX - democratização das instâncias de formulação das políticas culturais;

X - responsabilidade dos agentes públicos pela implementação das políticas culturais;

XI - colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia da cultura;

XII - participação e controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais. (BRASIL, 1988, Art. 215)

Como anexo da Lei, são apresentadas as diretrizes, estratégias e ações, divididas em cinco capítulos, sendo eles, respectivamente, do Estado; da diversidade; do acesso; do desenvolvimento sustentável; e da participação social. A questão dos direitos culturais aparece ao longo do texto, em diversas formas: direitos do cidadão; direitos das mulheres, da criança e das comunidades indígenas; direitos autorais, direitos de

imagem e de propriedade intelectual e ainda direitos associados ao patrimônio cultural. Em nenhum momento, no entanto, é utilizada a terminologia *direitos culturais*.

O capítulo I, que versa sobre a consolidação da execução de políticas culturais, bem como o fortalecimento da função do Estado na institucionalização destas políticas, basicamente trata dos direitos de autores e congêneres. Este primeiro ponto aparece como um contracenso ao que se apregoa com o próprio Plano. Tendo em vista o papel estratégico do Estado no reconhecimento dos direitos culturais, já que é justamente através de políticas públicas que tal direito é efetivado, como é possível, no tópico específico sobre o Estado, o tema se restringir exclusivamente aos direitos patrimoniais de criadores ou de detentores dos direitos?

No capítulo II, que visa reconhecer e valorizar a diversidade e proteger e promover as artes e expressões culturais, a questão dos direitos aparece sobremaneira relacionada às minorias (como mulheres, comunidade LGBT, indígenas, pessoas com deficiência). Tendo como parâmetro os documentos internacionais de referência no assunto – as já citadas declaração universal da diversidade cultural e a convenção sobre proteção e promoção da diversidade das expressões culturais – este tratamento aparece igualmente frágil. Claro que é inegável a importância do reconhecimento dos direitos das minorias, mas o debate contemporâneo sobre diversidade cultural passa também por questões relativas à liberdade de expressão, informação e comunicação, à solidariedade e cooperação internacional, aos direitos autorais, entre outras.

O acesso é tema do capítulo III e é o principal elo percebido entre o que se espera da aplicação dos direitos culturais e o que está disposto no Plano Nacional de Cultura. O acesso é imprescindível para a participação dos indivíduos na sociedade, tendo ciência de seus direitos e responsabilidades. Esta ideia está ligada ao conceito de cidadania e vem aparecendo de maneira cada vez mais evidente na política cultural brasileira. O programa apresentado aqui é estimulante, tratando da formação e fidelização de público, redução de preços de bens e serviços culturais, programas específicos para a fruição de crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência, integração com a educação, apoio, instalação e manutenção de equipamentos culturais, fomento à arte amadora e à produção universitária, ampliação da circulação, entre muitas outras estratégias. O problema aqui é outro. Se nos voltarmos aos programas do Ministério da Cultura atualmente vigentes, são poucos os que estão relacionados a estas estratégias. E como a política do MINC serve de parâmetro para as demais secretarias de cultura de Estados e municípios, a perspectiva de avanço na democratização do

acesso e na promoção do direito de participar da vida cultural torna-se cada vez mais distante.

Os dois capítulos seguintes que compõem as diretrizes, estratégias e ações do Plano, lembrando do desenvolvimento sustentável e da participação social, apesar de quase não citarem o atendimento ou o reconhecimento de direitos, são coerentes com seus objetivos de ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico e construir mecanismos de participação da sociedade civil. A principal falha refere-se ao capítulo IV, do desenvolvimento, pela sua total desconexão com as políticas de desenvolvimento do país, bem como dos processos de cooperação internacional.

O que há no Plano Nacional de Cultura que poderia ser identificado como obrigações do Estado em respeitar e proteger os direitos culturais? Para responder a este tópico focamos nas 53 metas definidas neste documento.

Diversas metas tratam da base, da infraestrutura necessária para uma política cultural eficaz. Aqui destacamos as metas relativas à implementação do Sistema Nacional de Cultura e à instalação de secretarias de cultura exclusivas; ao apoio à sustentabilidade econômica e aumento do emprego na área da cultura; ao incentivo à formação na área, à investigação científica e à educação cultural nas escolas; à formalização de grupos, profissionais e empresas do setor e ao aumento de equipamentos culturais em funcionamento. Todas essas metas têm impacto direto na promoção dos direitos culturais. Ou seja, percebemos que sem uma infraestrutura básica, ainda carente no Brasil, uma política cultural não poderá ser implantada de fato.

Outro conjunto de metas tem a ver com a obrigação do Estado em proteger os direitos culturais. Neste sentido, indicamos as metas voltadas para a proteção do patrimônio cultural e dos direitos autorais. Verificamos que o Plano não aprofunda tanto estes segmentos, talvez por já contarem com legislações específicas. Por outro lado, podemos também intuir que estamos passando por uma crise nos dois setores e o Ministério da Cultura, apesar de não ser completamente omissivo, não trata com a devida prioridade a revisão das legislações, dos programas e dos investimentos. Não há nenhuma menção à proteção do indivíduo contra terceiros no cerceamento dos seus direitos culturais. Sobre isso, há um despreparo e uma ausência completa de formulação legal.

Por fim, podemos qualificar outras metas como medidas voltadas para respeitar os direitos culturais. As metas identificadas tratam da valorização das culturas populares; da promoção do acesso através de benefício ao trabalhador e no aumento de

público espectador; da inclusão de pessoas com deficiência; da disponibilização de conteúdos em plataformas digitais ou pela internet; da diversificação dos conteúdos nos veículos de radiodifusão; da participação e representação da sociedade civil em conselhos, conferências, entre outras instâncias de consulta e deliberação. Essas ações são as que têm mais adesão social, porém as mais frágeis em termos de execução e as mais delicadas politicamente, pois se deve cuidar da não intervenção do Estado nos conteúdos culturais.

Em visita ao Brasil, em 2010, a perita independente da ONU Farida Shaheed avaliou da seguinte maneira a nossa Constituição e o nosso Plano Nacional de Cultura:

55. In the independent expert's view, Brazil is to be commended for the Constitutional recognition accorded to cultural rights, and the important steps taken to promote and protect the cultural expressions and heritage of all, including marginalized peoples, and to disseminate knowledge of such expressions and heritage through very dynamic and often innovative processes. These include relevant legislation, plans, policies and projects, frequently developed through consultative processes from the grassroots to the federal level.

56. The right to take part in cultural life is reflected in the NPC which promises to ensure universal access to culture, and to democratize the production of cultural expressions and goods. In the independent expert's view, the adoption of the NPC is a major breakthrough for the promotion and protection of cultural rights in Brazil. It provides new impetus for the Government to renew and intensify efforts to make laws, plans and programmes a reality on the ground, through a variety of partnerships. This is of special significance as many interlocutors stressed that effective implementation remains a major challenge. (ONU, 2011, p. 13)⁴

Sem desconsiderar a avaliação da perita, mas, na nossa visão, precisamos ainda eliminar muitas barreiras que restringem o acesso à própria cultura brasileira e a outras culturas, contar com a presença real de bens e serviços culturais num maior número de cidades (bibliotecas, museus, teatros, cinemas etc.), garantir a acessibilidade de todos à

⁴⁴ 55. Na opinião da perita independente, o Brasil está de parabéns pelo reconhecimento constitucional concedido aos direitos culturais, e as importantes medidas tomadas para promover e proteger as expressões culturais e do patrimônio de todos, incluindo os povos marginalizados, e para disseminar o conhecimento de tais expressões e patrimônio através de processos muito dinâmicos e, muitas vezes, inovadores. Estes incluem a legislação pertinente, os planos, políticas e projetos, frequentemente desenvolvidos por meio de processos de consulta das bases ao nível federal.

56. O direito de tomar parte na vida cultural reflete-se no PNC (Plano Nacional de Cultura) que promete garantir o acesso universal à cultura, e democratizar a produção de expressões e bens culturais. Na opinião da perita independente, a adoção do PNC é um grande avanço para a promoção e a proteção dos direitos culturais no Brasil. Ele fornece um novo impulso para o governo, para renovar e intensificar os esforços e para tornar realidade leis, planos e programas, através de uma variedade de parcerias. Isto é de especial importância já que, como muitos interlocutores salientaram, a implementação efetiva continua a ser o grande desafio. (ONU, 2011, p. 13)

fruição, compartilhamento, difusão e produção cultural, sem qualquer discriminação, entre outros desafios de médio e longo prazo. Cabe afirmar, no entanto, que apenas com a tradução dos direitos culturais em políticas públicas de cultura, os Estados estarão dando o devido valor a este direito.

Demos passos importantes na elaboração de políticas concernentes aos direitos culturais, apesar das falhas e ausências aqui ressaltadas. Porém, para a plena efetivação destes direitos, outro elemento é crucial: orçamento. Há mais de dez anos está em tramitação a PEC 150, que visa destinar 2% dos recursos da União à cultura, atualmente em torno de 0,7%. Sem o devido suporte financeiro para investir em infraestrutura, assim como na subvenção de projetos e programas, não teremos avanços. É crucial que os conteúdos das políticas culturais estejam cada vez mais coerentes com as legislações pertinentes aos direitos humanos, em especial, os culturais, porém, se o Estado não conseguir dar a estes direitos um *status positivo*, ou seja, de intervenção através de medidas e programas, o que depende de previsão orçamentária, continuaremos com deficiências no reconhecimento de que todo cidadão tem o direito de participar da vida cultural.

É reconhecido que a efetivação dos direitos culturais é progressiva. No entanto, se concordamos que política cultural é aquela que busca, com a cultura, modificar o mundo, e se concordamos que os direitos culturais têm papel fundamental nesta conquista, precisamos exigir cada vez mais o desenvolvimento de planos, programas e projetos, tendo como base o conceito de direitos culturais.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Plano Nacional de Cultura**, 2010 (Lei nº 12.343).

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DONDERS, Yvonne. Cinderela encontra seu príncipe: A especialista independente no campo dos direitos culturais. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, Itaú Cultural, n. 11, p. 73-88 jan./abr. 2011.

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

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **Direitos Humanos e Direitos Culturais**. 30 mar. de 2007. Disponível em: <<http://www.direitoecultura.com.br/wp-content/uploads/Direitos-Humanos-e-Direitos-Culturais-Bernardo-Novais-da-Mata-Machado.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Consideração dos Relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do Pacto. Brasil**. Genebra, 2009a. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/pidesc_2009.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2014.

_____. Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948.

_____. **Observación General nº 21: Derecho de toda persona a participar em la vida cultural** (artículo 15, párrafo 1a, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Genebra, 2009b. Disponível em: <[http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CESCR/00 1 obs gcales Cte%20Dchos%200Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00%201%20obs%20grales%20Cte%20Dchos%200Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21)>. Acesso em: 11 fev. 2014.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966.

_____. **Report of the independent expert in the field of cultural rights, Farida Shaheed: Mission to Brazil (8-19 November 2010)**. Genebra, 2011. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=177&m=197>. Acesso em: 11 fev. 2014.

PORTA, Paula. Política cultural e as dimensões do desenvolvimento da cultura. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Coord.). **Teatro mágico da cultura**, crise global e oportunidades do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 2009. p. 175-191.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.