

## OS DIREITOS CULTURAIS E SEU LUGAR NO PLANO NACIONAL DE CULTURA DO BRASIL

Giuliana Kauark<sup>1</sup>

**RESUMO:** Os direitos culturais são tema ainda muito recente nos estudos sobre cultura, política e gestão cultural no Brasil. Entender sua origem enquanto direitos humanos universais, compreender o trabalho dos organismos internacionais e reunir as contribuições dos autores que se dedicam ao tema, foi imprescindível para esclarecer o que os principais documentos de referência queriam dizer. O passo seguinte foi relacionar a efetivação dos direitos culturais com a implementação de políticas públicas de cultura e, por fim, analisar, de maneira ainda primária, o Plano Nacional de Cultura do Brasil a partir do conceito de direitos culturais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Culturais, Plano Nacional de Cultura, Política Cultural.

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 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. Abaixo a reprodução dos artigos específicos sobre os *direitos culturais* nos instrumentos supracitados:

**Artigo 27 da Declaração dos Direitos Humanos:** 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.*

**Artigo 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:**

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:  
1.Participar da vida cultural; 2. Desfrutar o progresso científico e suas aplicações;  
3.Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor. §2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à *conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.* §3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a *respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à*

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (UFBA). giulianakauark@gmail.com.

*atividade criadora.* §4. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem os *benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.*

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. 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.

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).

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 e políticos básicos dada aos indivíduos. A Declaração vale, portanto, para qualquer indivíduo e não para um grupo específico. A confusão, porém, aparece ao se perceber, como indica Teixeira Coelho (2011a: 10) que “o direito cultural é individual quanto a seu sujeito e coletivo em seu objeto”.

Dentre os direitos culturais, aquele que mais carrega um caráter individual é o direito autoral. Sua origem é remota, datada do século 18, e este se constitui como um dos temas mais discutidos nos foros internacionais. Além disso, o direito autoral é um dos produtos culturais mais rentáveis da economia global. Segundo Joost Smiers, este direito passou a ser um instrumento de controle dos bens comuns intelectuais e criativos. 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. Este é um tema bastante intrigante e complexo, mas que não será tratado aqui.

Com exceção do direito autoral que, pelo seu histórico e pela sua rentabilidade foi extensivamente estudado e normatizado em âmbito internacional e também nacional, não existe ainda muita clareza acerca do conceito de direitos culturais, tampouco da sua normatização e aplicação. Para Farida Shaeed, atual especialista independente no campo dos direitos culturais do Conselho de Direitos Humanos da ONU,

Os direitos culturais constituem uma área de desafio justamente porque estão ligados a uma vasta gama de questões que variam da criatividade e expressão artísticas em diversas formas materiais e não materiais a questões de língua, informação e comunicação; educação; identidades múltiplas de indivíduos no contexto de comunidades diversas múltiplas e inconstantes; desenvolvimento de visões de mundo específicas e a busca de modos específicos de vida; participação na vida cultural, acesso e contribuição a ela; bem como práticas culturais e acesso ao patrimônio cultural tangível e intangível. (SHAHEED apud COELHO, 2011b: 20).

Segundo Yvonne Donders (2011: 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 se aproximarem 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 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*.

Incluir os direitos culturais no seio dos direitos fundamentais implica situá-los na categoria mais alta de garantias da qual um direito subjetivo pode usufruir, entre as quais desejaríamos destacar duas: sua proteção pelos tribunais ordinários e constitucionais por meio de julgamentos especiais preferenciais e do chamado recurso de amparo, que os transforma, como havia dito Casalmiglia, em autênticas “bombas jurídicas” em benefício de seus titulares; e a garantia do conteúdo essencial, já que, uma vez proclamados pelo legislador constituinte, os direitos fundamentais são decisões que as maiorias parlamentares não podem tocar (PIETRO DE PEDRO, 2011: 45).

Já outros autores e também o Comitê da ONU dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entendem que, ao concentrar-se 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 *dereito 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 associar-se. 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).

Percebemos que 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: 5)

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, que “o direito à participação na vida cultural pode ser incluído entre os direitos conquistados pelo movimento operário em suas lutas por mais igualdade” (MATA-MACHADO, 2007: 6). Em seu texto fica evidente a preocupação com a universalização do acesso aos bens culturais, até então restrito às classes privilegiadas. Além disso, é importante notar as duas dimensões deste direito, aquela passiva, que envolve a livre fruição e acesso, e a ativa, na qual se reconhecem os direitos à difusão, criação e participação nas decisões de política cultural.

Para finalizar esta revisão e síntese bibliográfica acerca do conceito de direito cultural vale retomar sua relação com a diversidade cultura e sua (não) sobreposição a outros direitos

humanos. Conforme o já referido Comentário Geral nº 21, as limitações ao direito de participar da vida cultural podem ser necessárias em certas circunstâncias, em especial no caso de práticas negativas que infringem outros direitos humanos. É claro que este tema nos remete à ideia da negatividade da cultura. Por vezes corremos o risco de revestir a cultura como se ela fosse a salvação para problemas sociais, enquanto ela é também lócus de injustiças e conflitos, sobretudo quando relacionada a ideologias ou a identidades nacionais.

A extrema violência corporal entre grupos étnicos, especialmente contra minorias étnicas, que vimos pelo mundo todo nos anos 1990, não é só um testemunho de nossa eterna bestialidade ou tendência evolucionária de eliminar totalmente os “eles” para assegurar a sobrevivência dos “nós”. E também não é só a mesma violência, igual a todas as violências religiosas e étnicas dos séculos passados. A violência étnica brutal dos anos 1990 está profundamente modulada por fatores que triangulam um tipo de modernidade altamente específico: identidades nacionais baseadas em passaporte; ideias de maioria e minoria baseadas no censo; imagens divulgadas pela mídia do eu e do outro; constituições que fundem cidadania e etnicidade; e, mais recentemente, ideias sobre democracia e livre mercado que produziram, em muitas sociedades, novos conflitos sérios sobre concessão de direitos (APPADURAI, 2009: 70-71).

Em resumo, para este trabalho, como um exercício analítico passível de equívocos e de ausências, compreendemos o direito cultural como o direito de qualquer indivíduo de participar, passiva e 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 dos deveres decorrentes de qualquer direito, 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; a participação em decisões sobre política cultural; o financiamento para produção e difusão da cultura; além da garantia de direitos morais e patrimoniais sobre obras de sua autoria.

### **Efetivação dos Direitos Culturais em Políticas Públicas**

Para tratar deste tema precisamos, inicialmente, recordar a ideia de política pública de cultura. Segundo Albino Rubim (2010: 10), “a recente discussão sobre as políticas públicas, tomadas como não idênticas ou redutíveis às políticas estatais, tem enfatizado que, na atualidade, elas não podem ser pensadas apenas por sua remissão ao Estado. (...) [Isto] significa que, hoje, ele [o Estado] não é único ator e que as políticas públicas de cultura são o resultado da complexa interação entre agências estatais e não estatais”.

Na sequência, Rubim identifica o papel desses atores não estatais como responsáveis pelo “controle social”, ou seja, pelo debate e crivo das políticas propostas pelo Estado. Somente a partir desta “negociação” entre Estado e Sociedade Civil, as políticas adquirem caráter público.

Em geral, o que verificamos na atual democracia brasileira, é que os espaços de participação desses atores não estatais são instaurados pelo Estado, com normativas ou metodologias que guiam as discussões e as tomadas de decisão. Claramente este processo não garante um equilíbrio entre os agentes, pois Estado e Sociedade Civil “detêm poderes desiguais e encontram-se instalados de modo diferenciado no campo de forças que é a sociedade capitalista contemporânea” (RUBIM, 2010: 11).

Outra visão de política pública é apresentada pelo filósofo Bernd Fichtner, na qual afirma que na Alemanha, política pública é tudo aquilo que está protegido dos governos e é considerada uma conquista da sociedade. Neste sentido, caberia identificar o papel dos movimentos sociais e experiências de organização popular que buscam alternativas políticas por meio de conquistas sociais. No campo da cultura, destacam-se os movimentos relacionados aos grupos étnicos, dos imigrantes, das chamadas “minorias”.

Até mesmo as conquistas democráticas incorporadas à política estatal, à constituição ou a qualquer outro regime legal, não estão garantidas. Uma política pública de cultura precisa ser alimentada pelo constante confronto da sociedade civil para definir novos *projetos políticos*, “novas concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGININO apud BARROS, 2011: 121).

Somando as duas contribuições, diríamos que uma política pública de cultura seria tanto a discussão e deliberação sobre políticas estatais, ou seja, a *garantia* do direito de livre participação nas decisões de política cultural, bem como, a reivindicação e conquista, pela sociedade civil, por outras diretrizes políticas, outros sistemas sociais, pela diversidade cultural.

Os direitos culturais são implementados, principalmente, através do Estado, da política pública, porém cabe também aos agentes não estatais sua promoção em nível local. Além disso, como afirma Humberto Cunha Filho (2000: 86), “o determinante para a plena efetivação dos direitos culturais será a capacidade de luta dos que acreditam na importância e extrema necessidade de sua efetivação. Direitos são conquistas, jamais dádivas!”

Na relação Estado e direitos culturais, uma posição comum a todos os autores é da importância do Estado-mínimo, não no sentido econômico-liberal, mas no sentido

democrático, que se abstenha do papel de produtor de cultura, de ingerência no exercício das práticas culturais ou no acesso aos bens culturais e de influência ou intromissão (leia-se também censura) nos conteúdos culturais. “As expressões culturais devem ficar a cargo da sociedade e dos indivíduos, isto por serem elas, quando exercidas livremente, indicativos dos sentimentos da sociedade e de seus membros para com o *modus vivendi* adotado, quer seja numa postura crítica ou de defensora da manutenção do *status quo*” (CUNHA FILHO, 2000: 50).

Por outro lado, porém, é necessário que o Estado tome medidas positivas, no sentido de assegurar que existam condições prévias para participar da vida cultural, promova-la, facilite-a, 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, 2010: 19-20)

Muitas dessas medidas não requerem necessariamente recursos financeiros, mas 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 disfrutar os valores de sua própria cultura dentro de uma sociedade democrática.

É reconhecido que a efetivação dos direitos culturais é progressiva. Precisamos eliminar barreiras que restringem o acesso à própria cultura e a outras culturais, ter uma

presença real de bens e serviços culturais (bibliotecas, museus, teatros, cinemas, etc) nas cidades, garantir acessibilidade a todos à fruição, compartilhamento, difusão e produção cultural, sem qualquer discriminação, entre outros desafios de médio e longo prazo. Cabe, no entanto, afirmar que apenas com a tradução dos direitos culturais em políticas públicas de cultura, os Estados estarão dando o devido valor a este direito.

### **Direitos Culturais e seu lugar no Plano Nacional de Cultura**

O Brasil é signatário da Declaração dos Direitos Humanos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No que se refere à cultura, o principal reflexo de sua adesão está no artigo 215 da Constituição Federal (1988), no qual os direitos culturais aparecem expressamente: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos *direitos culturais* e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

Apesar de notável o protagonismo constitucional, realizado há mais de 20 anos, outros avanços são necessários para efetivação dos direitos culturais. Ao ratificar o Pacto, o Brasil se compromete 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.

Cabe fazermos uma rápida análise da nossa situação atual frente à aplicação dos direitos culturais, para isso, vamos utilizar o conceito dado na primeira parte deste trabalho relativo ao *direito de participar da vida cultural*.

Imbuídos do caráter individual dos direitos culturais, podemos afirmar que estes ainda não são uma realidade para *todo e qualquer cidadão brasileiro*. Os indivíduos pertencentes a diversos grupos minoritários do Brasil, afrodescendentes, indígenas, ciganos, pessoas com deficiência, homossexuais, mulheres, populações rurais, etc, 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. 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: 11).

Não havendo um setor específico no governo brasileiro para tratar especificamente dos direitos culturais, a Secretaria de Direitos Humanos e o Ministério da Cultura são aqueles que, no organograma da União, se aproximam do tema. Pelo sítio eletrônico da Secretaria, no entanto, não encontramos nenhuma ação concreta voltada para os direitos culturais. Dentre as ações do MINC, consideramos que a criação do Plano Nacional de Cultura pelo seu caráter estruturante enquanto política pública de cultura é aquela que traria regulação, estratégias e metas para 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.

A adoção de um Plano Nacional de Cultura é, de fato, um avanço na promoção e proteção dos direitos culturais, trazendo um novo impulso para revisão de suas leis, readequação de seus instrumentos de atuação e elaboração de novos programas condizentes com a efetivação dos direitos culturais. Um dos principais desafios da gestão pública de cultura hoje 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, 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 (produtores, artistas, mestres populares, entre outros), que nutrem um descrédito por esta política, apesar da dependência histórica a ela. 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: 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 à proteção. A parte que trata do fortalecimento da gestão tem a ver com a aplicação de medidas administrativas para efetivação desses direitos. Apesar disso desta relação, os direitos culturais não aparecem explicitamente na lei que cria o Plano Nacional. Apenas de maneira implícita os direitos culturais são lembrados na referência ao artigo 215 da Constituição e nos princípios indicados no artigo 1º das disposições preliminares da Lei.

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.

Sua ausência, portanto, não é total, mas a falta de referência explícita dos direitos culturais na Lei do Plano Nacional deve ser analisada. Podemos levantar a hipótese de um não tratamento devido aos direitos culturais pelo Estado brasileiro por um descaso também verificado internacionalmente, sobretudo no âmbito da ONU, com relação aos direitos culturais. Pela maioria dos documentos analisados do Comitê da ONU dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, poucos são aqueles que estão focados nos direitos culturais, com uma aparição maior dos demais direitos. Apenas recentemente a ONU nomeou uma especialista independente, cuja posição da maioria dos países europeus foi crítica, considerando-o desnecessário (YVONNE, 2011). Já internamente, a própria indefinição sobre a instituição responsável pela efetivação dos direitos culturais no Brasil, se a Secretaria dos Direitos Humanos ou o Ministério da Cultura, ou a falta de um trabalho interministerial entre essas instituições transparece a pouca atenção dada pelo Brasil sobre o tema.

Continuando com o tema *ausências*, numa primeira análise do Plano Nacional de Cultura verificamos que alguns temas cruciais relativos aos direitos culturais não são tratados nas suas estratégias e metas, ficando explícito, portanto, que não são focos da atual política cultural brasileira e tampouco nortearão a atuação do Ministério nos próximos dez anos (prazo de vigência do Plano). Alguns dos temas ausentes serão indicados a seguir.

A censura, a discriminação, o preconceito e a privatização de bens culturais não são temas tratados pelo Plano como se não sofrêssemos com tais problemas. Tampouco na descrição da dimensão cidadã, conceituada pelo Ministério da Cultura como a aspecto da cultura que a entende como um direito básico do cidadão, não há qualquer previsão de um trabalho do Estado em garantir o que chamamos de cidadania cultural. Outra ausência

verificada na Lei do Plano é do tratamento especial às culturas das minorias, que contemplam os povos indígenas, as populações das zonas rurais, a população pobre das zonas urbanas, etc. Não há referência à proteção de terras indígenas, associação de minorias, financiamento específico, educação especial em zonas rurais e zonas urbanas pobres, entre outras possíveis diretrizes, estratégias e metas.

Na nossa visão, quando temos ausências, temos escolhas. Apesar da pretensa universalização do acesso aos bens culturais, indicada como um dos objetivos do Plano, percebemos que a política cultural traçada por esta Lei vem tratando a cultura no Brasil como uma cultura profissionalizada, voltada para aqueles que se dedicam ao fazer artístico, da gestão cultural ou ainda dos chamados serviços criativos. O acesso que aparece nas metas é muito mais voltado para uma dimensão passiva do que ativa. Continuamos assim com uma ideia de democratização da cultura (passiva) e não com uma orientação efetiva em torno da democracia cultural (ativa), continuamos preferindo o assistencialismo ao protagonismo. As boas ideias e formulações vistas em descrições de programas, relatórios e discursos, dificilmente se traduzem em boas práticas. Estamos atrasados.

As dimensões éticas das políticas culturais começaram a desempenhar um papel mais significativo nas décadas de 1960 e 1970, com a introdução de conceitos como democracia cultural, direitos culturais e democratização da cultura na elaboração de políticas culturais. Até então, a noção de cultura estava limitada aos serviços artísticos de “alta cultura.” A ideia de democratização da cultura fomentou a ideia do direito de todos de participar ativamente da vida cultural. A partir da década de 1980, as ideias de desenvolvimento cultural, cidadania cultural e, subsequentemente, diversidade cultural e capital cultural começaram a fazer parte do discurso de política cultural. Todas essas ideias ressaltaram a importância da participação de todos na cultura, como consumidores e como os próprios criadores (LAAKSONEN, 2011: 51).

E 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.

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 a 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 nestes segmentos, talvez por já possuírem legislações específicas e uma atuação histórica. 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 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 deve-se ter o cuidado de uma não intervenção do Estado sobre os conteúdos culturais.

O acesso é questão primordial 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 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.

Nos anos 1990, vários estudos começaram a mostrar que a participação nas atividades culturais parece ter um impacto positivo sobre o desenvolvimento e as aptidões sociais. Não somente se enfatizou que seria um raciocínio político inteligente no longo prazo fomentar o acesso das pessoas à cultura – uma vez que o cidadão se sentiria ouvido e levado em consideração, e isso levaria a um comprometimento social mais forte de sua parte em relação à sociedade –, como também ficou demonstrado que as crianças e os jovens que tinham a oportunidade de acesso à cultura e dela participar em suas várias formas e funções cresciam como adultos responsáveis e mais felizes. (LAAKSONEN, 2011: 52)

O Plano Nacional, em capítulo 3º, apresenta uma série de estratégias e ações para promoção do acesso. Elas tratam da formação e fidelização de público, redução de preços de

bens e serviços culturais, programas específicos para 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. É um programa estimulante, porém inexecutável no período de dez anos. Além disso, se nos voltarmos aos programas do Ministério, são poucos os que estão ligados a essas 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.

Finalmente, para concluir, 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 que os planos e programas de governo tenham sempre como base o conceito de direitos culturais.

#### **Referências:**

APPADURAI, Arjun. **O medo ao pequeno número**: ensaio sobre a geografia da raiva. São Paulo: Iluminuras: Itáú Cultural, 2009.

BARROS, José Marcio. A Sociedade Civil e a Educação na Proteção e Promoção da Diversidade Cultural. In: BARROS, José Márcio e KAUARK, Giuliana (orgs.). **Diversidade Cultural e Desigualdade de Trocas**: Participação, Comércio e Comunicação. São Paulo: Itáú Cultural, Observatório da Diversidade Cultural, Editora PUCMinas, 2011.

COELHO, Teixeira. Direito cultural no século XXI: Expectativa e complexidade. In. **Revista Observatório Itáú Cultural**, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itáú Cultural, 2011a.

\_\_\_\_\_. O novo papel dos direitos culturais – Entrevista com Farida Shaheed, da ONU. In. **Revista Observatório Itáú Cultural**, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itáú Cultural, 2011b.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2000.

DONDERS, Yvonne. Cinderela encontra seu príncipe: A especialista independente no campo dos direitos culturais. In **Revista Observatório Itáú Cultural**, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itáú Cultural, 2011.

PIETRO DE PEDRO, Jesús. Direitos Culturais, o filho pródigo dos direitos humanos. In **Revista Observatório Itáú Cultural**, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itáú Cultural, 2011.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía Multicultural**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996.

LAAKSONEN, Annamari. O direito de ter acesso à cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais. In **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 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: 21 abr. 12.

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](http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/pidesc_2009.pdf). Acessado em 17 ago. 12.

\_\_\_\_\_. **Observación General n° 21: Derecho de toda persona a participar en 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\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21). Acessado em 17 ago. 12.

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.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Políticas Culturais entre o Possível e o Impossível**. Disponível em: [http://politicasculturais.files.wordpress.com/2009/03/\\_politicasculturais-entre-o-possivel-e-o-impossivel.pdf](http://politicasculturais.files.wordpress.com/2009/03/_politicasculturais-entre-o-possivel-e-o-impossivel.pdf). Acessado em 02 jul. 12.

#### Documentos legais:

BRASIL, **Constituição Federal Brasileira**, 1988.

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

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

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