Direitos culturais e políticas públicas de cultura: possíveis intersecções

Derechos culturales y políticas públicas de cultura: intersecciones posibles

Cultural rights and cultural policies: possible intersections

Giuliana Kauark 1

Resumo:

Palavras chave:

Direitos culturais

Políticas culturais

Direitos sociais

Políticas públicas

O objetivo deste artigo é compreender as intersecções entre direitos culturais e políticas públicas de cultura a partir do exercício de aproximação entre as disciplinas do direito e das políticas públicas. Primeiro, partiremos da relação entre os chamados direitos sociais e as políticas públicas. Na sequência traremos uma concepção de políticas culturais como uma de vertente das políticas sociais para assim justificar a relação entre políticas públicas de cultura e direitos culturais. A análise baseou-se na literatura existente sobre políticas públicas como um campo multidisciplinar além de leituras sobre teoria do direito. Concluímos que os direitos culturais devem ser tratados como objetivos, como fins das políticas culturais desenvolvidas em nosso país. Pensar as políticas públicas de cultura também como campo multidisciplinar é reconhecer a importância do papel do Estado em efetivar os direitos culturais já positivados e outros que venham a surgir.

Resumen:

El objetivo de este artículo es comprender las intersecciones entre los derechos culturales y las políticas públicas de cultura desde el ejercicio de acercamiento entre las disciplinas del derecho y de las políticas públicas. En primer lugar, vamos partir de la relación entre los llamados derechos sociales y las políticas públicas. En seguida traeremos una concepción de las políticas culturales como un aspecto de las políticas sociales con el fin de justificar la relación entre las políticas públicas de cultura y los derechos culturales. El análisis se basa en la literatura existente sobre las políticas públicas como un campo de estudios multidisciplinarios y además en lecturas sobre teoría del derecho. Llegamos a la conclusión de que los derechos culturales deben ser tratados como objetivos, como fines de las políticas culturales desarrolladas en nuestro país. Pensar las políticas públicas de cultura también como un campo multidisciplinario es una forma de reconocimiento de la importancia del papel del Estado en tornar reales los derechos culturales ya registrados y otros que puedan surgir.

Palabras clave:

Derechos culturales

Políticas culturales

Derechos sociales

Políticas públicas

Keywords:

Cultural rigths

Cultural policies

Social rights

Policies

Abstract:

The objective of this paper is to understand the intersections between cultural rights and cultural policies from the rapprochement between the disciplines of law and public policy. First, we start with the relationship between the social rights and the policies. Following will bring a conception of cultural policies as an aspect of social policies in order to justify the relationship between cultural policies and cultural rights. The analysis was based on existing literature on public policy as a multidisciplinary field studies and also the lecture about theory of law. We conclude that cultural rights should be treated as goals, as ends of cultural policies that are developed in our country. Think the cultural policies also as a multidisciplinary field is recognizing the importance of the role of the state in effecting cultural rights already formulated and others that may arise.

Direitos culturais e políticas públicas de cultura: possíveis intersecções

Mesmo não tendo conhecimento aprofundado sobre o direito, quando começamos a ler sobre os direitos fundamentais ou ainda os direitos humanos. verificamos o quão interessante é sua intersecção com a área de estudos das políticas públicas. Em outras disciplinas é possível verificar de maneira mais constante a correlação entre o direito positivado e sua garantia ou aplicação pelo Estado através das chamadas políticas públicas. Porém, no campo da cultura, esta é uma abordagem relativamente recente, mas que vem sendo bastante difundida entre os estudiosos do tema, sejam eles juristas ou pesquisadores em cultura.

A intenção deste artigo, com certeza, não é inaugurar um conceito novo de política cultural. Pelo contrário, exercitamos aqui uma aproximação entre as disciplinas do direito e das políticas públicas para compreender as possíveis intersecções entre os direitos culturais e as políticas públicas de cultura, foco de nosso interesse.

Faremos esse trajeto partindo inicialmente da relação entre direitos sociais e políticas públicas, de maneira mais geral. Na sequência traremos uma concepção de políticas culturais como uma de vertente das políticas sociais para assim justificar a relação que posteriormente faremos entre políticas públicas de cultura e os direitos culturais.

Políticas públicas como campo multidisciplinar

Segundo Souza (2007), as últimas décadas registraram um maior re-

conhecimento e importância do estudo sobre as políticas públicas, assim como sobre as instituições, regras e modelos que regem sua decisão, implementação e avaliação. Na visão da autora, isto ocorreu devido, dentre outros fatores, à adoção de políticas restritivas de gastos em substituição às políticas keynesianas do pós-guerra; à transformação de políticas sociais de universais em focalizadas e; à incapacidade de desenhar políticas públicas que ao mesmo tempo impulsionassem o desenvolvimento econômico e promovessem a inclusão social.

A disciplina surge nos Estados Unidos, mas é também desenvolvida na Europa como um desdobramento do estudo sobre o papel do Estado. Seu pressuposto analítico afirma que, "em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes" (SOUZA, 2007, p. 67). Dentre os fundadores da disciplina, destacam-se Laswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959, 1979) e Easton (1965). Enquanto os dois primeiros caracterizaram-se pela ênfase no racionalismo, os dois últimos buscaram ir além das questões de racionalidade em suas análises sobre políticas públicas.

Os autores acima identificados e outros que vieram na sequência realizaram o exercício de elaborar uma definição de políticas públicas. Uma das mais clássicas e conhecidas é atribuída a Lowi, na qual "política pública é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas" (apud SOUZA, 2007, p. 68).

Mais contemporaneamente a política pública vem sendo tratada como um campo multidisciplinar. Neste sentido,

apesar de ainda reduzidos, alguns estudos vêm buscando compreender as políticas públicas como um capítulo do tema da efetividade dos direitos. Aqui destacaremos a visão do autor Diogo Coutinho sobre o direito como objetivo.

Os fins das políticas públicas podem ser enxergados desde pelo menos dois ângulos. O primeiro ângulo os toma como dados, isto é, como produtos de escolhas políticas. (...) Outro ponto de vista enxerga o direito como, ele próprio, uma fonte definidora dos próprios objetivos aos quais serve como meio. (DAINTITH, 1987 apud COUTINHO, 2013, p.194)

Para o autor, enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere reconhecer que o arcabouço jurídico existente pode indicar metas, diretrizes para as políticas públicas. Um dos exemplos seriam as normas contidas na Constituição de 1988. Nesses termos, o direito agrega à política pública um caráter oficial, formalizado ou, dito de outro modo, vinculante e não-facultativo. Assim, tais objetivos distinguem-se de uma intenção ou recomendação e ganham um caráter de obrigatoriedade de sua execução.

Tal visão será importante na relação entre os direitos sociais e as políticas públicas sociais, primeiro passo deste trabalho e que apresentamos a seguir.

Políticas públicas e os direitos sociais

Robert Alexy, em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, em certo momento reflete sobre as razões pelas quais os indivíduos de uma sociedade têm direitos e quais são estes direitos. Para contribuir nesta tarefa, o autor retoma a teoria analítica de Jhering que divide o direito em três categorias, a saber, *direito a algo, liberdades e compe-*

tências. Interessa-nos aqui destacar o primeiro ponto.

Os direitos a algo se diferenciam em ações negativas e ações positivas. De maneira generalista, estas ações também são denominadas, respectivamente, como direitos de defesa contra o Estado ou como direitos a prestações pelo Estado. O não-embaraço, a não-afetação e a não-eliminação de posições jurídicas sintetizam o primeiro ponto.

Os direitos dos cidadãos, contra o Estado, a ações estatais negativas (direitos de defesa) podem ser divididos em três grupos. O primeiro grupo é composto por direitos a que o Estado não impeça ou não dificulte determinadas ações do titular do direito; o segundo grupo, de direitos a que o Estado não afete determinadas características ou situações do titular de direito; o terceiro grupo, de direitos a que o Estado não elimine determinadas posições do titular do direito (ALEXY, 2011, p. 196).

Já as ações positivas subdividem-se em fáticas ou normativas. Enquanto as últimas se satisfazem a partir de atos estatais de criação de normas, para as primeiras a forma jurídica é irrelevante, sendo aqui demandadas ações (programas, projetos) de caráter positivo, ou seja, prestacional que venham a garantir determinados direitos a algo a todos os cidadãos. É aí que encontramos o terreno das políticas públicas cujo objeto, em geral, põe em destaque os direitos sociais.

Segundo muitos autores, a origem dos direitos sociais remonta aos primórdios do capitalismo industrial. Neste cenário, concebia-se a economia capitalista como passível de auto-regulação e, portanto, livre de amarras jurídicas. O liberalismo clássico implicava

numa fuga do direito e numa total abstenção do Estado nas relações econômicas, sobretudo, entre particulares. A ordem jurídica de então se estruturava em torno da propriedade privada e da autonomia da vontade.

O liberalismo assim concebido mostrou-se tirânico, com a submissão daqueles que eram economicamente vulneráveis ou que conformavam a recém-formada classe operária. Diante da ausência de cláusulas legais que impedissem arbitrariedades nas relações de trabalho, este período ficou marcado pela intensa violação da dignidade dos operários. Ao lado da submissão da classe operária surgiram os movimentos de resistência e luta por direitos sociais. O primeiro documento jurídico que preconizava tais direitos foi a Constituição Francesa de 1848, vide abaixo:

Art. 13: A Constituição garante aos cidadãos a liberdade de trabalho e de indústria, A sociedade favorece e encoraja o desenvolvimento do trabalho, pelo ensino primário gratuito profissional, a igualdade nas relações entre o patrão e o operário, as instituições de previdência e de crédito, as instituições agrícolas, as associações voluntárias e o estabelecimento, pelo Estado, os Departamentos e os Municípios, de obras públicas capazes de empregar os braços desocupados; ela fornece assistência às crianças abandonadas, aos doentes e idosos sem recurso e que não podem ser socorridos por suas famílias.

O segundo documento de relevância histórica para os direitos sociais é proclamado um século após a supracitada Constituição. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, não só consolidou os direitos sociais como intrínsecos à natureza humana, como buscou um am-

plo (e internacional) reconhecimento de tais direitos, servindo de referência para muitos Estados.

Apesar da origem muito vinculada às relações de trabalho, cujo papel do Estado é muito mais de caráter normativo ou regulador, compõem também os direitos sociais, como o direito à saúde e à educação, aqueles direitos que reclamam do Estado, mais especificamente, prestações. Este caráter prestacional refere-se, de certa maneira, à ideia de garantia de um mínimo vital e à existência de uma parcela da população que dependem de tais prestações para satisfazer as necessidades materiais básicas, em outras palavras, minimamente garantir uma subsistência digna. Assim, afirma Nunes Junior (2009, p. 67) "os direitos sociais surgem como uma aspiração ética que parte da premissa de que todos que participam da vida em sociedade devem ter direito a uma parcela dos frutos por ela produzidos".

Conforme afirmam diversos juristas, a positivação dos direitos sociais pode ser dar de diferentes formas. Nunes Junior identifica cinco delas, a saber, positivação por meio de normas programáticas; positivação por meio da atribuição de direitos públicos subjetivos autônomos; positivação por meio de garantias institucionais; positivação por meio de cláusulas limitativas do poder econômico e; positivação por meio de normas de conformação social dos institutos jurídicos fundantes da ordem econômica. Ao tratar de políticas públicas voltadas às prestações sociais estamos, especialmente, tratando do primeiro ponto, ou seja, a formalização dos direitos sociais em normas programáticas.

As normas programáticas definem diretrizes e programas a serem cumpridos pelos órgãos estatais visando, neste caso específico, a realização dos fins sociais do Estado. Em outras palavras, são normas

que preveem objetivos a serem alcançados por meio de políticas públicas. Esta forma de positivação dos direitos sociais é a mais frequente nas constituições. Estas normas constitucionais criam um dever de agir do Estado, todavia, elas se caracterizam pela generalidade do texto, indicando o fim, mas não indicando os meios como obtê-los. Este dever agir do Estado podemos relacioná-lo com o que vimos no início deste artigo, a ideia do direito como objetivo das políticas públicas.

Políticas públicas de cultura

Primeiro compreendemos ser necessário explicar por que buscar um referencial relativo a direitos sociais e políticas públicas sociais para estudar a cultura. Para essa argumentação traremos, não um estudioso do campo das políticas públicas ou do direito, mas o economista e ex-ministro da cultura (1986 e 1988), Celso Furtado.

Na visão desse intelectual, "a política cultural não é senão um desdobramento e um aprofundamento da política social" que, por sua vez, num sentido amplo, "visa a corrigir as insuficiências do sistema econômico no que respeita ao atendimento das necessidades do indivíduo e da coletividade, consideradas como fundamentais" (FURTADO, 2012, p. 63). Essas necessidades são resumidas pelo autor em três categorias, a saber: necessidades para a sobrevivência; necessidades instintivas e; necessidades superiores ou especificamente humanas.

Necessidades cuja satisfação é essencial para a sobrevivência: a alimentação, a vestimenta, a habitação, a proteção à vida; outras necessidades de raízes também quase instintivas, tais como o desejo de convivência, comunicação, afetividade e de segurança; necessidades especificamente humanas: o desejo de conhecimento do mundo e de si mesmo, o sentimento religioso, o sentimento estético, a pulsão criativa, que se projeta na aspiração de modificar o mundo exterior. (FURTADO, 2012, p. 63)

Para Furtado, a política cultural diz respeito àquelas últimas necessidades, em que o homem é o sujeito ativo que define sua própria trajetória com base em liberdades fundamentais. Em suas palavras: "a política cultural consiste em um conjunto de medidas cujo objetivo central é contribuir para que o desenvolvimento assegure a progressiva realização das potencialidades dos membros da coletividade" (FURTADO, 2012, p. 64).

Esta noção está imbuída do contexto que se vivia à época, décadas de oitenta e noventa do século 20, quando se compreendia que não era mais possível conceber o desenvolvimento como um processo único, uniforme e linear, sendo, inclusive, pauta de estudos do grupo de intelectuais, do qual Celso Furtado fez parte, que elaborou o histórico relatório da Unesco **Nossa Diversidade Criadora** (1997).

Esse relatório defendia a manutenção e promoção das diferentes culturas presentes no mundo como condição necessária ao desenvolvimento harmonioso das sociedades, através do respeito à democracia e à tolerância. O conceito de desenvolvimento harmonioso tem como base o desenvolvimento sustentável, definido pelo Relatório Brundtland Nosso Futuro Comum. dez anos antes. Neste documento o desenvolvimento sustentável é concebido como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades, uma noção que se baseia na solidariedade intergeracional.

E, o que seria aplicar este conceito no campo da cultura? Seria garantir às futuras gerações a capacidade de expressar-se culturalmente, de ter acesso aos meios de criação, produção, distribuição e difusão da cultura, ter acesso à informação, ter acesso a outras culturas, ter acesso aos resultados do progresso científico e tecnológico, e ter liberdades fundamentais garantidas, de expressão, de participação da vida cultural, de escolha de suas próprias referências culturais, etc. Em outras palavras, seria garantir às futuras gerações o gozo de seus direitos culturais, que são parte dos direitos humanos, indicados no artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) e no artigo 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966).

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 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.

Seguindo a orientação apresentada inicialmente neste artigo, poderíamos compreender os direitos culturais em seu status *negativo* como os direitos 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.

Enquanto status *positivo*, afirmamos que a partir dos direitos culturais deveríamos ter garantidos, através de políticas públicas, a proteção do patrimônio cultural, tangível e intangível; um cenário em que bens e serviços culturais, dos mais diversos, são oferecidos; o financiamento para produção e difusão da cultura; além da garantia de direitos morais e patrimoniais sobre obras artísticas autorais.

No Brasil, os direitos culturais estão expressamente indicados em nossa Constituição Federal de 1988, no artigo 215, que diz: "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". Destaca-se também na CF/88 o artigo 216 que enumera o que constitui patrimônio cultural brasileiro. 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).

Apesar de notável o protagonismo constitucional, realizado há mais de 20 anos, outros avanços são necessários para efetivação dos direitos culturais. No Brasil podemos afirmar que os direitos culturais ainda não são uma realidade para todo e qualquer cidadão. Os indivíduos pertencentes a diversos grupos minoritários, tais como, afrodescendentes, indígenas, pessoas com deficiência, homossexuais, ciganos, 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 Internacional dos Direitos Econômicos. Sociais e Culturais 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, 2009, p. 11).

Nesse relatório temos a identificação de alguns (não todos!) problemas relativos ao desenvolvimento da cultura no Brasil, sobre os quais o setor reclama do Estado a criação e adoção de políticas públicas. O debate sobre os direitos culturais não pode, portanto, sustentar-se unicamente na defesa de seu status negativo, é fundamental o desenvolvimento de políticas públicas que deem conta do status positivo desses direitos.

Os direitos culturais são implementados através de uma política pública para cultura, especialmente através de medidas positivas, no sentido de assegurar que existam condições prévias para participar da vida cultural, promove-la, facilitá-la, bem como dar efetivo acesso aos bens culturais, ao patrimônio cultural, e também preservá-los (KAUARK, 2014, p. 126).

Direitos culturais e políticas públicas de cultura

Como vimos inicialmente neste artigo, o vínculo entre direito e políticas públicas pode ser visto como: (a) o direito como objetivo das políticas públicas, garantindo assim um caráter vinculante; (b) o direito a algo, em seu status positivo, que através das chamadas ações positivas fáticas, ou seja, através de programas, projetos e prestações, o Estado garante a efetivação dos direitos positivados e (c) a positivação dos direitos sociais através de normas programáticas que orientam o dever agir do Estado a partir do desenho de diretrizes e, mais uma vez, objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas. Essas três visões analíticas estão completamente relacionadas entre si.

Pensar a relação entre os direitos culturais e as políticas públicas de cultura, a partir deste arcabouço teórico, nos leva às seguintes conclusões.

Os direitos culturais devem ser tratados como objetivos, como fins das políticas culturais desenvolvidas em nosso país. Para isso, devemos reconhecer o disposto em nossa Constituição e levantar bandeiras em prol deste direito, não somente em seu status negativo, mas também em seu status positivo. Neste sentido, somos levados a analisar, detalhar, o que são efetivamente os direitos culturais para que estes possam ser transformados em ações positivas fáticas, em prestações do Estado. Para tanto é necessário ater-se às discussões internacionais sobre a temática, bem como a produção neste campo desenvolvida no Brasil, deste modo, podemos compreender de maneira mais clara quais as diretrizes que devem nortear o dever agir do Estado na proposição de políticas públicas para a cultura.

Pensar as políticas públicas de cultura também como campo multidisciplinar é reconhecer a importância do papel do Estado em efetivar os direitos culturais já positivados e outros que venham a surgir. Os direitos culturais, assim como os direitos sociais ou ainda os direitos humanos, são direitos históricos, nascidos de modo gradual, a partir de certas circunstâncias, carências, poderes estabelecidos e lutas em defesa por novas liberdades e, também, por novas prestações. Aqui, revela-se a importância do estudo e análise das políticas públicas, ou seja, da forma como o Estado elabora seus programas para dar conta dos problemas da área da cultura.

A efetivação dos direitos culturais é progressiva, mas para isso, precisamos inicialmente, ou melhor, urgentemente reconhecê-los como fim último das políticas culturais desenvolvidas.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FURTADO, Celso. Pressupostos da política cultura. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

KAUARK, Giuliana. Os direitos culturais no Plano Nacional de Cultura. *Políticas Culturais em Revista*, Salvador – BA, v.7, n.1 2014. p. 119-135

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *A Cidadania Social na Constituição de 1988*: Estratégias de Positivação e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

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, 2009. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/documentos/pidesc_2009.pdf. Acesso em: 11 jul. 14.

_____. Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Culturais. In: ROCHMA, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

Bibliografia

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

¹ Doutoranda do Programa Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Contato: giukauark@gmail.com