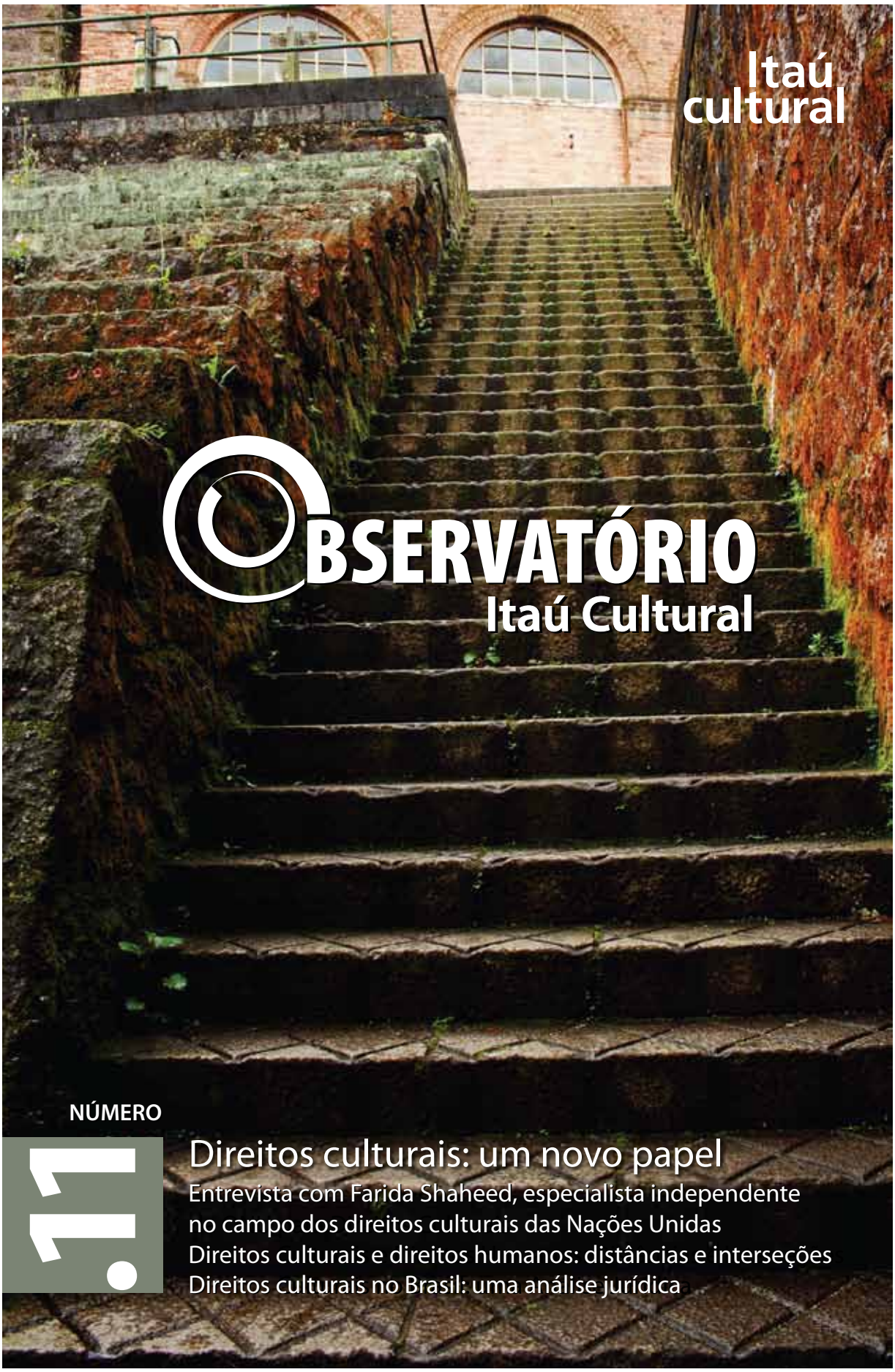


Itaú cultural

OBSERVATÓRIO Itaú Cultural

NÚMERO 1.1

Direitos culturais: um novo papel

Entrevista com Farida Shaheed, especialista independente no campo dos direitos culturais das Nações Unidas

Direitos culturais e direitos humanos: distâncias e interseções

Direitos culturais no Brasil: uma análise jurídica

OBSERVATÓRIO
Itaú Cultural

Paranapiacaba, Santo André, SP, 2007.
Foto: Humberto Pimentel

Revista Observatório Itaú Cultural / OIC – n. 11 (jan./abr. 2011) – São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011.

Quadrimestral
ISSN 1981-125X

1. Política cultural. 2. Gestão cultural. 3. Direitos culturais. 4. Direitos culturais no Brasil. I. Observatório Itaú Cultural.

CDD: 353.7

OBSERVATÓRIO Itaú Cultural

n. 11
2011

SUMÁRIO

.06 **DIREITO CULTURAL NO SÉCULO XXI: EXPECTATIVA E COMPLEXIDADE**
Teixeira Coelho

.15 **O NOVO PAPEL DOS DIREITOS CULTURAIS**
Entrevista com Farida Shaheed, da ONU
Teixeira Coelho

.27 **A CENTRALIDADE DOS DIREITOS CULTURAIS, PONTOS DE CONTATO ENTRE DIVERSIDADE E DIREITOS HUMANOS**
Patrice Meyer-Bisch

.43 **DIREITOS CULTURAIS, O FILHO PRÓDIGO DOS DIREITOS HUMANOS**
Jesús Prieto de Pedro

.49 **O DIREITO DE TER ACESSO À CULTURA E DELA PARTICIPAR COMO CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DOS DIREITOS CULTURAIS**
Annamari Laaksonen

.61 **A CIDADE COMO ESPAÇO PRIVILEGIADO PARA OS DIREITOS CULTURAIS**
Alfons Martinell Sempere

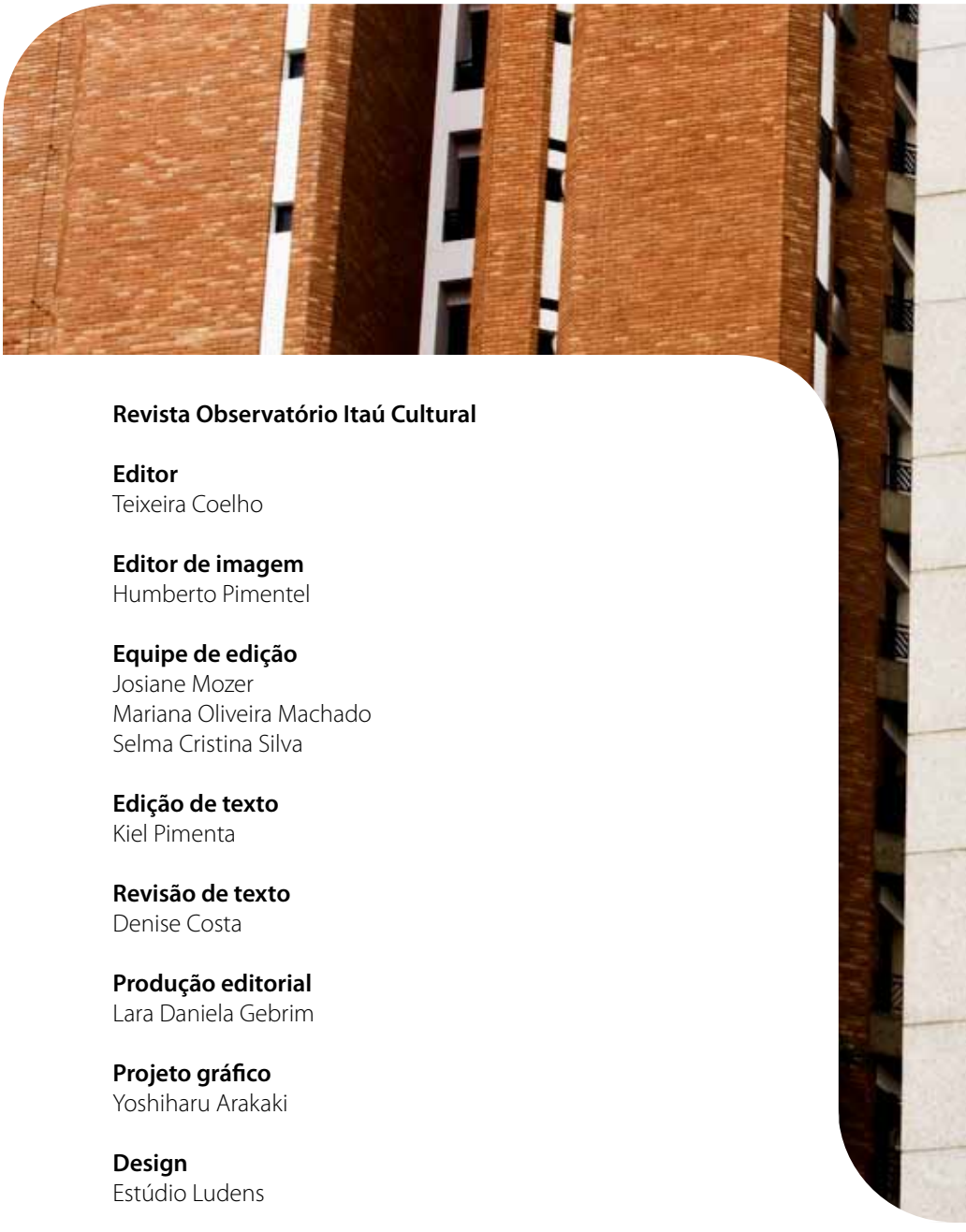
.73 **CINDERELA ENCONTRA SEU PRÍNCIPE: A ESPECIALISTA INDEPENDENTE NO CAMPO DOS DIREITOS CULTURAIS**
Yvonne Donders

.89 **ENCONTRANDO MANEIRAS DE MEDIR A DIMENSÃO CULTURAL NOS DIREITOS HUMANOS E NO DESENVOLVIMENTO**
Yvonne Donders e Annamari Laaksonen

A questão jurídica no Brasil

.115 **DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL**
Francisco Humberto Cunha Filho

.127 **DIREITOS CULTURAIS EM FOCO – Bibliografia Jurídica Comentada**
Rodrigo Vieira Costa



Revista Observatório Itaú Cultural

Editor
Teixeira Coelho

Editor de imagem
Humberto Pimentel

Equipe de edição
Josiane Mozer
Mariana Oliveira Machado
Selma Cristina Silva

Edição de texto
Kiel Pimenta

Revisão de texto
Denise Costa

Produção editorial
Lara Daniela Gebrim

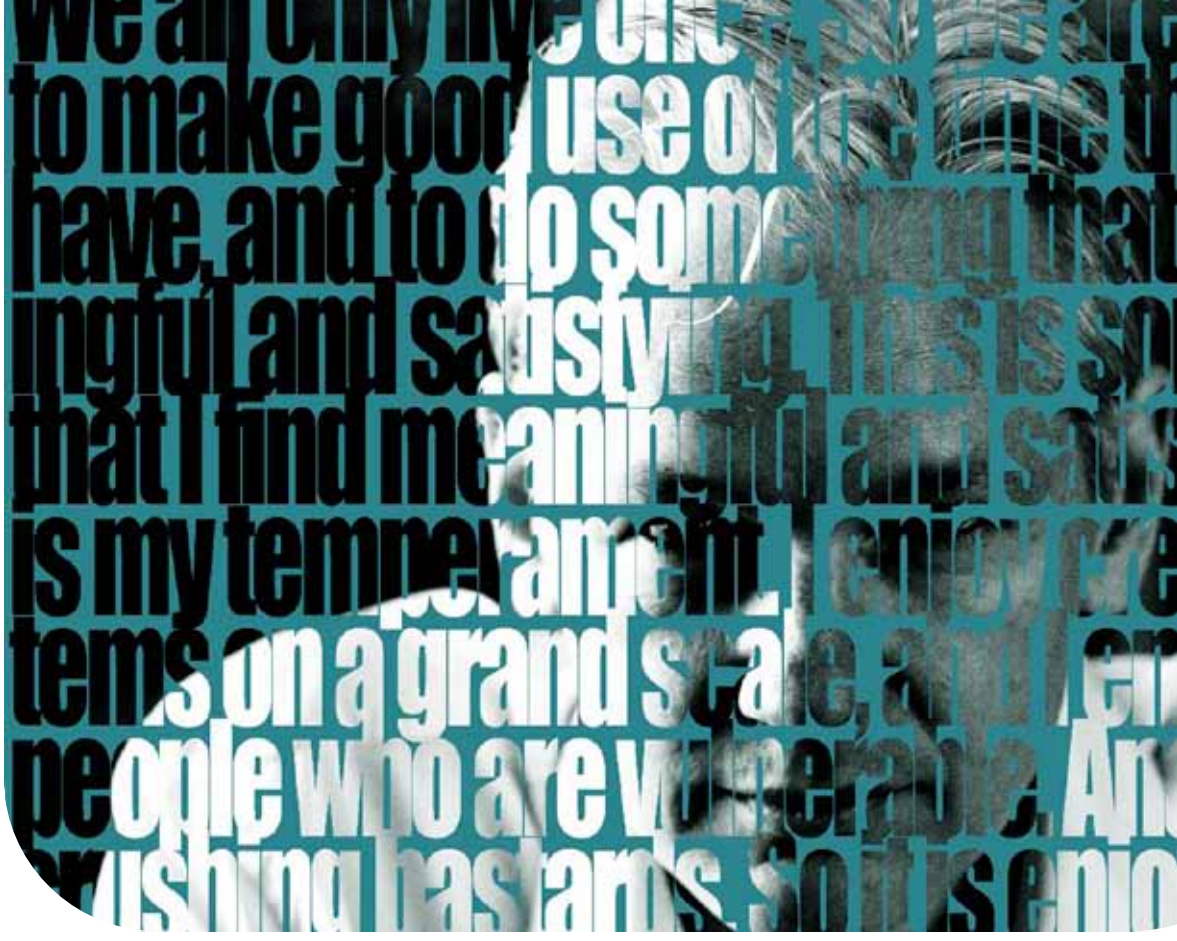
Projeto gráfico
Yoshiharu Arakaki

Design
Estúdio Ludens

Colaboradores desta edição
Alfons Martinell
Annamari Laaksonen
Farida Shaheed
Francisco Humberto Cunha Filho
Jesús Prieto de Pedro
Patrice Meyer-Bisch
Rodrigo Vieira Costa
Teixeira Coelho
Yvonne Donders

observatorio@itaucultural.org.br

Foto: Humberto Pimentel



Grafismo com o rosto de Julian Assenge, criador do site Wikileaks. Foto: Wikileaks/divugação

DIREITO CULTURAL NO SÉCULO XXI: EXPECTATIVA E COMPLEXIDADE

Teixeira Coelho

Certa vez, a quem lhe afirmava que estávamos na Era dos Direitos, Norberto Bobbio, esse extraordinário filósofo, escritor e político italiano, lembrou que esta deveria se denominar, na verdade, a Era da *Expectativa* dos Direitos.

Direito ou expectativa

Em poucas palavras, Bobbio havia expressado com felicidade o que havia para dizer. Suas palavras são menos pessimistas do que à primeira vista possam parecer; mesmo assim, formam uma advertência preciosa: estamos mais na antessala dos direitos do que em seu território pleno. O fato de que se trata de uma *expectativa de direitos* e não de direitos propriamente ditos fica claro quando se lê que, no fim de 2010, o reconhecido cineasta iraniano Jafar Panahi, uma das principais figuras da oposição em seu país, foi condenado em sua própria terra a seis anos de prisão. Essa pena, porém, não pareceu

suficiente ao tribunal iraniano: Panahi foi também proibido de filmar, isto é, de exercer seu trabalho, pelos próximos 20 anos. À pena que se supõe central em seu caso, uma pena de privação de liberdade, acrescenta-se a pena acessória de retirada do direito de exercer seu trabalho – e como seu trabalho consiste em contribuir para a vida cultural de seu país e da humanidade, essa pena acessória compreende uma infração grave, decisiva aos direitos culturais de Panahi. A declaração da ONU sobre os direitos econômicos, sociais e culturais – de 1966, e que entrou em vigor dez anos depois[1] – estabelece que todos têm o direito de participar da vida cultural, de sua própria vida cultural e da vida cultural de todos. Proibindo Panahi de fazer o que sabe e quer fazer, cinema, aquele tribunal iraniano aplica-lhe não apenas uma pena que contraria o direito internacional declarado como uma sanção preventiva: não o pune apenas por algo que possa ter dito e feito no passado e que contrariou os desejos representados por aquele tribunal, como o pune preventivamente por algo que possa vir a dizer e fazer no futuro e que, de antemão, é considerado inaceitável. Panahi fica totalmente privado de vida cultural ativa, quer dizer, como produtor: pena de prisão e, depois disso, a pena de não poder viajar para fora do país (atingindo a liberdade de ir e vir), acrescida da proibição de escrever roteiros e de dar entrevistas a meios de comunicação, locais ou estrangeiros. Em suma, proibição de participar da vida cultural da humanidade – e, como a cultura é tudo, proibição de participar da vida. Tudo isso por ter apoiado publicamente o candidato da oposição nas eleições presidenciais de seu país, um posto para o qual foi reconduzido seu anterior ocupante, pessoa de confiança do sistema. Bobbio tem razão: esta é a Era da Expectativa dos Direitos, não realmente uma Era dos Direitos.

[1] Declaração Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotada pela Assembleia-geral da ONU em 16 de dezembro de 1966 e que entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976.

Se isso ainda precisasse ser demonstrado, bastaria recordar outro fato recente, a concessão do Prêmio Nobel da Paz ao dissidente Liu Xiaobo pelo recurso à não violência na defesa dos direitos humanos em seu país. Liu Xiaobo foi condenado em 2009 a 11 anos de prisão por pedir mais liberdade para sua terra natal. Como disse o representante do Prêmio Nobel na noite da concessão da honraria – prêmio que pela primeira vez não teve ninguém para recebê-lo em nome do outorgado –, Liu Xiaobo foi condenado por sugerir como seu país deveria ser governado, nada mais que isso. As autoridades chinesas suspenderam as notícias sobre a premiação na TV e na internet e bloquearam as mensagens nas redes sociais que incluíssem menção a seu nome. O nome disso é censura prévia. Novamente um direito cultural foi atingido. Bobbio continua a ter razão.

O motivo pelo qual disse acima que a afirmação de Bobbio não é de todo pessimista é que pelo menos temos agora a Expectativa de Alguns Direitos, o que significa ser possível saber pelo que se vai lutar, o que se espera conseguir.

A formulação dos direitos culturais constitui, de fato, uma validação e uma ampliação dos direitos humanos, dos quais aqueles nasceram. Os direitos humanos surgiram na forma de declaração em 1948, após a Segunda Guerra Mundial, como forma de proteger os indivíduos contra os excessos do Estado, excessos (enorme eufemismo...)

observados largamente ao longo daquele período de conflito (e mesmo antes dele) e que, na verdade, continuaram a ser praticados depois de seu encerramento pelo menos por alguns dos próprios países que nominalmente haviam se insurgido contra o totalitarismo nazifascista que então ameaçava o mundo. A continuidade da opressão do indivíduo pelo Estado prosseguiu assim, de um dos lados dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, pelo menos até o fim dos anos 1980, com a queda do Muro de Berlim que marcou o fim de uma era, pelo menos simbolicamente. A lista de infração aos direitos humanos pós-declaração em favor desses mesmos direitos é longa e sabida, não é o caso de voltar aqui a lembrá-la – embora sempre seja necessário ter uma parte da memória reservada para a recordação dos crimes cometidos em massa contra princípios e pessoas.

Conteúdo da liberdade

Os direitos culturais foram uma ampliação dos direitos humanos: deram consistência e conteúdo a palavras como *liberdade* – já por si suficientemente nobre –, mas que por vezes podem se revelar perigosamente vazias. Liberdade para quê? De certo modo, não seria necessário qualificá-la. Liberdade de pensamento e de expressão já deveria ser algo suficientemente claro. Mas de que vale uma liberdade de pensamento se não posso expressá-lo de modo que faça realmente sentido? Não basta que me seja garantido o direito de subir num caixote em praça pública e dizer o que me passa pela cabeça. Importa que essa liberdade possa ser exercida no interior de um sistema no qual palavras e atos façam pleno sentido entramado, e esse sistema tem um nome hoje: *vida cultural*. A vida cultural é um complexo de *proposições e relações* que dão pleno sentido à liberdade humana. É a ela que a declaração dos direitos culturais se refere quando diz que todos têm direito a participar da vida cultural, algo que Panahi não poderá fazer por 20 anos se sua pena não for revista.

Três direitos básicos

Este, em sua essência resumida, é o principal direito cultural: participar da vida cultural. A ele juntam-se outros dois que formam o trio mínimo que foi possível formular de modo que um grande número de países, embora não todos, subscrevessem a Declaração: o direito de participar das conquistas científicas e tecnológicas e o direito moral e material à propriedade intelectual. Participar das conquistas científicas significa, por exemplo, usufruir dos benefícios das pesquisas com as células-tronco, algo não reconhecido nos Estados Unidos durante o governo de George W. Bush por motivos religiosos. Participar das conquistas tecnológicas significa, por exemplo, usufruir livremente dos benefícios da televisão aberta, a cabo, por satélite, da telefonia móvel e da internet. E, no entanto, quantos países querem controlar e, efetivamente, restringem esse direito? A liberdade de informação e a liberdade cultural em seu sentido mais amplo tornaram-se a principal garantia e os principais adversários do totalitarismo, da opressão, da ignorância e da corrupção – muito mais até do que a força bruta e os tribunais legais – e isso é algo que inúmeros governos do norte e do sul não admitem.

Os direitos culturais são de fato centrais à vida contemporânea, e essa centralidade apresenta uma enorme complexidade, levanta uma fila de questões de respostas nada fáceis e evidentes. Se tenho

direito a participar da vida cultural, e uma vez que a todo direito deve corresponder um dever, quem ou o que está obrigado a me fornecer essa vida cultural? O outro igual a mim certamente não, a sociedade como um todo tampouco. Regimes totalitários dizem que é o Estado que deve fornecer essa vida. Mas o espírito da Declaração dos Direitos está longe de respaldar essa interpretação: cabe ao Estado preservar a vida cultural que existe, não criar uma, produzir uma. O Estado contemporâneo não produz cultura, apenas cria as condições para que a cultura aconteça. Os direitos culturais são direitos assimétricos: o direito está claro, o dever nem tanto. Isso talvez porque a ideia dos direitos culturais se prenda demasiado à noção de necessidades culturais. Quais são as necessidades culturais de uma dada pessoa? Essa é uma questão subjetiva, razão pela qual os direitos culturais são, a justo título, ditos subjetivos. Por vezes, algum Estado com pretensão de controlar a vida de seus cidadãos põe-se a definir essas necessidades, identificando-as por exemplo com aquelas referentes à identidade cultural. Necessidades culturais seriam aquelas que definem a identidade cultural de um povo. O problema é que os direitos culturais não se referem especificamente a um povo, a um coletivo, e, sim, a indivíduos, e se por hipótese for possível definir as necessidades identitárias de um coletivo, só o indivíduo pode definir as necessidades de sua própria identidade cultural pessoal. E como fazê-las valer se são justamente em tudo individuais, pessoais, subjetivas?

Quem preenche o direito cultural

Como a Declaração dos Direitos Culturais, em seu título abreviado, foi firmada por Estados, pareceu natural incluir ou fazer supor no espírito do documento a ideia de "identidade cultural", um conceito do século XIX, e supor que essa identidade seja estável, única condição

Garoto na entrada da Cidade Proibida, Pequim, China, 2008. Foto: Leandro Taques/Folhapress

que torna possível falar em "necessidades culturais" e em sua preservação. Quando a Declaração foi firmada, porém, não era ainda claro, como é hoje, que *a identidade cultural é algo que muda*, assim como e exatamente porque *cultura é aquilo que muda*. A cultura não é estável, não é o que permanece, como supõe um entendimento primário; portanto, a identidade não é permanente, algo que hoje já se começa a reconhecer com mais frequência, como pode ser lido na entrevista concedida a esta revista pela *expert* independente da ONU, senhora Farida Shaheed. A tendência das políticas públicas é sempre para a simplificação, para o desbaste das questões. Mas, se isso é aceitável, por exemplo, no campo da economia, o é muito menos (ou nada) no campo da cultura, território do complexo por excelência.

O indivíduo e o coletivo

As questões que se transformam em obstáculo ao pleno exercício dos direitos culturais são verdadeira legião. Os direitos culturais são individuais; muitos, porém, quiseram ver no coletivo, no grupo, na comunidade, o principal sujeito desses direitos, de tal modo a propor que os direitos culturais coletivos se sobrepõem e se impõem aos individuais. Por exemplo, se a ablação do clitóris faz parte de uma cultura e como tal poderia ser teoricamente protegida como um direito cultural, nenhuma mulher individualmente poderia opor-se a ela e afirmar seu direito à diferença. Mas já ficou claro que um dos direitos culturais centrais, o direito à diversidade, não opera apenas entre as culturas, com uma cultura devendo respeitar os princípios da outra, *mas no interior mesmo de uma mesma cultura*, de modo que faça valer os direitos individuais, plena e estritamente individuais. O direito de participar da vida cultural implica, e isso é hoje reconhecido, o direito de *não* participar da vida cultural, de recusar-se a ela e de participar, se for o caso, de *outra* vida cultural, de uma vida cultural que não faça parte dessa vida cultural que pretende impor uma restrição ao direito individual. O direito cultural é individual quanto a seu sujeito e coletivo em seu objeto, como escreve neste número Patrice Meyer-Bisch. Esse princípio, porém, que pode implicar uma proteção dupla, ao indivíduo e ao coletivo, não vai nunca deixar de lado que no centro da arena estão os indivíduos em suas ações, necessidades e – mais do que isso, muito mais do que isso – seus *desejos*. Os direitos culturais ainda levam muito pouco em consideração os *desejos das pessoas* na cultura e diante da cultura, preferindo sempre falar em *necessidades*, que parecem (apenas ilusoriamente) ser mais definíveis porque... coletivas. Essa carência certamente deriva de uma ainda insuficiente *distinção entre cultura e arte*[2], fruto de uma concepção antropológica da cultura, também ela do século XIX, que não termina de impor-se. Uma cultura pode ter necessidades, é possível concedê-lo. Mas a arte é essencialmente uma questão de desejo, e o desejo é pessoal, individual. O que justifica a existência de uma obra de arte é o desejo de seu criador, desejo que na sociedade moderna e contemporânea independe de qualquer necessidade do destinatário dessa obra de arte. Só em termos muito genéricos e superficiais se pode dizer, por exemplo, que a humanidade necessita de narrativas, noção baseada no conceito de ser humano como aquele que conta histórias. Isso explica parte do problema. Por que razão, porém, ela precisa de tal narrativa, do cineasta X e não do cineasta Y, é algo bem mais complexo que se apresenta na órbita do desejo, com o qual os direitos culturais não sabem ainda exatamente

[2] Cf. COELHO, Teixeira. A cultura e seu contrário. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2009.

Necessidade e desejo

como lidar. Seguindo na esteira de Bobbio, o desejo em cultura (e em arte, e mais na arte do que na cultura) ainda é um tema das Expectativas de Direito. (Pode ser uma sorte que assim seja, pensando bem... O desejo fica melhor no campo do imprevisível...)

O valor da cultura

Isso leva a outro ponto decisivo no campo dos direitos culturais: o valor da cultura, e o valor relativo das culturas. Em outras palavras, a cultura é boa em si porque é cultura? E todas as culturas valem o mesmo e devem ser igualmente respeitadas como tais? A cultura e as culturas são na verdade aquilo em nome do que se cometeram os maiores crimes contra a humanidade em todos os tempos e em especial no século XX, um dos mais carniceiros. A ideia de cultura acarreta quase sempre a de fronteiras culturais (e a de choques culturais) e estas, responsáveis pela imagem das identidades culturais, sempre cobraram e cobram seus tributos em sangue, como lembra o escritor Claudio Magris, prêmio Princípe de Astúrias de Letras. Não, a cultura e as culturas, consideradas como totalidades homogêneas, são muitas vezes armadilhas das mais perigosas e fonte de discriminações e opressões. As culturas precisam ser desmembradas em suas unidades mínimas para adquirirem o sentido pelo qual cabem ser preservadas, e essas unidades mínimas são as pessoas, os indivíduos, novamente. E é isso que permitirá avaliar se uma cultura ou um princípio cultural é tão bom quanto outro e pode ou não ser defendido ou, pelo contrário, recusado. Os direitos culturais são universais. Mas a universalidade que defendem é maior que eles, e há princípios, como o direito de fazer o que bem se entender com o próprio corpo, que devem ser respeitados acima dos supostos direitos culturais de um coletivo e contra eles – e isso não em nome propriamente de outra cultura (embora esse seja o fundo do problema), mas em nome de algo maior, que é a plena liberdade da pessoa humana em todos os campos e aspectos. Perversamente se diz que o respeito a uma decisão pessoal (por exemplo, recusar a ablação do clitóris) fere a moral dos direitos culturais de um dado coletivo e, portanto, deve ser recusado. Mas a questão aqui não é de moral e, sim, de direito, e o direito individual de não fazer alguma coisa em cultura deve prevalecer sempre sobre uma construção moral coletiva. No entanto, mais uma vez estamos aqui ainda em plena Era da Expectativa dos Direitos.

A questão é complexa. Não por isso menos vital e urgente. Como mostra a leitura dos jornais, é uma questão de todo dia, porque todo dia, em algum lugar, algum direito cultural é violado por uma pessoa individual, um coletivo ou um Estado, ou está na iminência de o ser. O controle dos meios de comunicação de massa, num amplo espectro que vai do rádio à TV e inclui a internet, é um tema diário denunciado em Estados abertamente totalitários, naqueles subdesenvolvidos ou emergentes mais ou menos democráticos, e mesmo em outros que são reconhecidos como autenticamente democráticos ou amplamente democráticos (como o demonstra o caso do site WikiLeaks e as reações que suscitou em países que são considerados esteios da liberdade). Em certos campos da atividade humana, como neste, o avanço – para não dizer o progresso – não é nem uma constante nem uma evidência. É o que faz deste um tema central da política e da gestão cultural.

Este número da revista *Observatório* inclui textos decisivos para a compreensão e o encaminhamento do que está em jogo. Os colaboradores provêm de diferentes experiências culturais (Espanha, Suíça, Holanda, Paquistão, Brasil) e abordam muito mais questões do que aquelas que podem ser sumariadas numa introdução. Seria, de um lado, injusto destacar um ou outro deles, mas, por outro, nada mais correto, dadas as características de que se reveste, do que pôr em evidência uma contribuição em especial: a da primeira especialista independente da ONU no campo dos direitos culturais, a senhora Farida Shaheed, que assumiu suas funções em novembro de 2009. Que ela tenha se disposto a conceder a esta revista uma entrevista exclusiva, uma das primeiras de seu mandato, dá a suas palavras um peso especial.

O fato de uma sociedade de nações, como a ONU, ter sentido a necessidade de nomear uma especialista *independente* (isto é, que não representa um Estado em especial) para tratar desse assunto é fortemente indicativo da moldura em que ele se situa, por sua delicadeza e urgência. Inúmeras passagens de sua entrevista são extremamente reveladoras e importantes em seu significado. O fato de ter despertado para o tema em virtude de uma experiência pessoal sob uma ditadura militar em seu país, o Paquistão, é bem indicativo da

Estudantes participam de manifestação por ocasião da visita do presidente dos Estados Unidos a São Paulo, SP, em 2007. Foto: Marlene Bergamo/Folhapress

atmosfera em que muitos de nós ainda vivemos e do que é preciso fazer para dela escapar. Não menos importante é a passagem em que diz procurar trazer, em sua missão, *maior clareza* para o conceito de direitos culturais ao investigar *quais dos direitos humanos podem de fato ser considerados culturais* e qual o conteúdo que podem ter, de modo que se desenvolvam padrões normativos sobre os direitos culturais e se reforce a implementação dos direitos culturais em geral ao criar as condições para que se *prestem contas* desses direitos (*accountability*) e se lhes faça justiça (*justiciability*), isto é, que sejam passíveis de uma decisão judicial, que sejam válidos legalmente e não sirvam apenas como peças de um discurso retórico.

Não menos digna de nota é sua afirmação de que todos têm o direito de contribuir para a criação da cultura *inclusive* por meio da contestação das normas e valores que prevalecem na comunidade a que escolhem pertencer e *a outras*. É uma posição lúcida e elevada que dá à ideia da Expectativa de Direitos um significado mais animador. A cultura é um campo aberto às simplificações teóricas e paradoxalmente a política cultural torna-se mais simplificada à medida que a dinâmica cultural se apresenta mais complexa. É um mecanismo de defesa do gestor cultural, seria possível dizer; compreensível mas nem por isso justificável: a política cultural tem por

meta alcançar o maior número possível de pessoas e isso ela busca fazer por meio, frequentemente, do procedimento da equiparação por baixo e pelo mínimo que satisfaça o maior número; os direitos culturais, inversamente, têm o indivíduo por sujeito e o coletivo como objeto. Entender bem essa equação e conseguir montar adequadamente seus termos é o desafio da política cultural do século XXI. Não, porém, fazendo-o no papel. Como diz Farida Shaheed ao final de suas respostas, os Estados precisam demonstrar que estão *constantemente* dando os passos necessários à total realização dos direitos culturais "com o máximo possível de recursos". É a medida desses recursos que dirá quanto realmente um Estado entende e defende os direitos culturais. A primeira década deste século já se encerrou: as promessas e a letra da lei devem tornar-se realidade. Já.

Teixeira Coelho

Professor titular da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), curador-coordenador do Museu de Arte de São Paulo (Masp), consultor do Observatório Itaú Cultural. Autor, entre outros, dos livros *Usos da Cultura*, *A Cultura e Seu Contrário* e *História Natural da Ditadura* (Prêmio Portugal Telecom 2007).
E-mail: curadoria@masp.art.br; tcnetto@gmail.com

O NOVO PAPEL DOS DIREITOS CULTURAIS
Entrevista com Farida Shaheed, da ONU

Farida Shaheed é reconhecida internacionalmente por suas pesquisas no Women's Resource Center [Centro de Recursos para as Mulheres] e como membro do conselho do centro conhecido pelo nome de Women Living under Muslim Laws [Mulheres que Vivem sob Leis Muçulmanas]. Participou da Conferência de Mulheres Muçulmanas Parlamentares e contribuiu para a Declaração de Islamabad sobre o papel das mulheres parlamentares muçulmanas na promoção da paz, do progresso e do desenvolvimento das sociedades islâmicas.

Socióloga de trânsito internacional, atua desde os anos 1980 como consultora para diferentes agências da ONU e defende as causas dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Publicou, entre outros, *Citizenship and the Nuanced Belonging of Women* (2007) e *Gender, Religion and the Quest for Justice in Pakistan* (Unrisd, 2009).

Esta entrevista foi feita logo após um seminário sobre direitos culturais realizado em Genebra, em fevereiro de 2010, com organização da Unesco, da Organização Internacional da Francofonia e do Observatório dos Direitos e da Diversidade Cultural de Friburgo, com o objetivo de apresentar publicamente a senhora Farida Shaheed, no início de seu mandato, à comunidade internacional interessada nos direitos culturais e na colaboração para a definição do conteúdo desses direitos.

Teixeira Coelho

Farida Shaheed foi a primeira especialista independente no campo dos direitos culturais nomeada pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) em outubro de 2009 e assumiu suas funções em 1º de novembro de 2009.

1. O que despertou seu interesse pelos direitos culturais?
Meu interesse pela cultura e suas relações com os direitos foi desencadeado por minha própria experiência pessoal na defesa dos direitos sob uma ditadura militar que, entre outras coisas problemáticas, buscava firmemente eliminar a diversidade cultural no Paquistão. Com a tomada do poder por um golpe de estado, o general Zia-ul-Haq (1977-1988) empenhou-se em justificar a continuação de seu regime ilegal e a anulação dos direitos recorrendo à religião combinada com a cultura. Na época, com uma formação como socióloga em Genebra (Suíça) e na Universidade de Leeds (Reino Unido), eu estava trabalhando no South Asian Institute, um centro de pesquisa da Universidade de Punjab em Lahore, Paquistão. O regime militar rapidamente tornou impossível a prática independente do pensamento e da redação de trabalhos dentro da universidade. Mais de uma centena de professores foi demitida, transferida para áreas rurais ou, como eu, houve quem preferisse se demitir ante tais circunstâncias sufocantes. Comecei a trabalhar em projetos de pesquisa para diversos órgãos das Nações Unidas, começando com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

O regime ZIA tinha como alvos principais os direitos das mulheres e das minorias, ao mesmo tempo em que sufocava os sindicatos de trabalhadores e os partidos políticos. Em 1981, ajudei a formar o Fórum de Ação das Mulheres, que liderou a resistência feminina ao regime militar no Paquistão e depois catalisou a formação do Comitê de Ação Conjunta pelos Direitos do Povo – ambos os fóruns permanecem como principais atores na defesa dos direitos humanos no Paquistão. A experiência de lutar para manter os direitos sob um regime militar levou-nos a aprender várias lições extremamente importantes. Três são mais relevantes nesse contexto. A primeira foi a facilidade com que os direitos, inclusive aqueles considerados assegurados, podem ser anulados se somente uma pequena minoria de pessoas tiver consciência dos direitos legais ou acesso a eles. A segunda foi o papel vital das perspectivas culturais no campo dos direitos. Os militares introduziram medidas antidemocráticas e misóginas quase inevitavelmente justificadas pelo que se considerava apropriado do ponto de vista da religião e/ou da cultura. Ao mesmo tempo em que o povo não concordava com a versão dos militares para a cultura e a religião, conforme os resultados eleitorais subsequentes demonstraram, sentiu-se, porém, incapaz de mostrar uma oposição aberta a essas imposições por medo de "trair" sua religião e identidade cultural. A terceira lição decorrente disso foi que os direitos não podem ser, sozinhos, promovidos com medidas legais; é imprescindível uma apropriação popular desses direitos, e essa apropriação decorre de visões de mundo fundamentadas em um senso de cultura de si mesmo, como indivíduo e como comunidade.

Apoiar as pessoas para reivindicar seus direitos requer um trabalho de interface entre a cultura e os direitos e de preenchimento da lacuna entre as políticas formais e os direitos por um lado e, por outro, a vida das pessoas envolvidas em uma rede complexa de estruturas de poder e as normas socioculturais.

A luta pelos direitos das mulheres e de outros setores marginalizados da sociedade levou-me a analisar as interligações entre cultura, direitos e responsabilidades do Estado do ponto de vista tanto prático quanto conceitual. Portanto, combino a pesquisa acadêmica e meus textos sobre a implementação de diversos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas, e a interface dos direitos humanos e da diversidade cultural, com o trabalho prático de base não somente no Paquistão, mas envolvendo uma grande variedade de complexidades culturais e contextos em diversas regiões do mundo.

Farida Shaheed.
Foto: Christina Rufatto

Minha pesquisa gira em torno dos desafios enfrentados na defesa da universalidade dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que se mantém o direito de todos os indivíduos e comunidades a promover, proteger e desenvolver suas culturas. Ao longo dos anos, trabalhando em contextos culturais diversos, tenho me empenhado em aumentar o entendimento das normas, dos padrões e dos instrumentos relativos aos direitos humanos e fomentar as medidas apropriadas para a promoção e a proteção dos direitos culturais como um processo complementar necessário para a proteção de todos os direitos e liberdades fundamentais. Minha preocupação tem sido a promoção de políticas e projetos específicos para determinados contextos elaborados com uma frágil abordagem cultural, com vistas a dar sustentação aos direitos de setores marginalizados, incluindo os de mulheres, lavradores e religiosos, bem como minorias étnicas.

2. Por que as Nações Unidas decidiram nomear uma especialista no campo dos direitos culturais e por que essa especialista precisa ser independente?

A decisão do Conselho de Direitos Humanos de nomear uma especialista independente para o campo dos direitos culturais reflete o desejo da comunidade internacional de avançar na concretização dos direitos culturais, que, no passado, foram considerados subdesenvolvidos. Conforme ratificado na resolução 10/23 que determinou esse mandato, os Estados têm a responsabilidade de promover e proteger os direitos culturais. Esses direitos fazem parte dos direitos humanos, que são universais, indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes. Os direitos culturais são, em muitos aspectos, fundamentais para o reconhecimento da dignidade humana e o respeito a ela, uma vez que protegem o desenvolvimento e a expressão de várias visões de mundo – individuais e coletivas – e abrangem liberdades importantes relativas às questões de identidade. Com base em normas e princípios existentes na lei internacional dos direitos humanos, os direitos culturais permitem uma compreensão mais rica do princípio da universalidade dos direitos humanos levando em conta a diversidade cultural. Além disso, os direitos culturais constituem ferramentas essenciais para o desenvolvimento, a paz

e a erradicação da pobreza e para a geração de coesão social, bem como de respeito e compreensão mútuos entre indivíduos e grupos em toda a sua diversidade.

De acordo com a resolução 10/23, os direitos culturais foram uma das últimas áreas destinadas a um monitoramento especial do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. O sistema de procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos é um elemento-chave da máquina de direitos humanos das Nações Unidas, cobrindo todos os conjuntos de direitos: civil, cultural, econômico, político e social. Os procedimentos especiais estão a cargo de especialistas *independentes* em direitos humanos, conhecidos por várias denominações – grupos de trabalho, relatores especiais, especialistas independentes ou representantes (especiais) do secretário-geral –, o que não reflete nenhuma hierarquia nem indica diferentes níveis de autoridade. Independência, juntamente com imparcialidade e flexibilidade, permite que os titulares dos mandatos de procedimentos especiais desempenhem um papel extremamente importante para promoção e proteção dos direitos humanos. Consequentemente, todos os titulares do mandato atuam em caráter pessoal. Eles não são funcionários das Nações Unidas nem recebem nenhuma remuneração financeira.

3. O que acarreta o mandato da Especialista Independente no campo dos direitos culturais?

Em geral, os procedimentos especiais incluem investigar, elaborar relatórios e fazer recomendações sobre os direitos humanos do ponto de vista temático ou específico de cada país. Com o respaldo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), os titulares dos mandatos realizam visitas aos países (missões para levantamento de informações); atuam em casos individuais e em questões de natureza estrutural e mais ampla enviando comunicados aos Estados, trazendo ao seu conhecimento alegações de violação; realizam estudos temáticos e convocam uma junta de especialistas; desenvolvem normas internacionais de direitos humanos; engajam-se na defesa e na conscientização pública; e fornecem consultoria e apoio para cooperação técnica. Para aumentar a proteção e a promoção dos direitos e para incentivar a cooperação e o acompanhamento, os procedimentos especiais atuam de forma construtiva com uma ampla variedade de interlocutores: governos, outros órgãos internacionais e regionais de direitos humanos, entidades das Nações Unidas, instituições nacionais de direitos humanos e a sociedade civil, entre as quais figuram organizações não governamentais e instituições acadêmicas. Como mecanismo mais diretamente acessível na máquina internacional de direitos humanos, os procedimentos especiais interagem regularmente com os defensores dos direitos humanos e as vítimas reais e potenciais das violações de direitos humanos.

Em termos mais específicos, como especialista independente no campo dos direitos culturais, minha função é a de estudar a relação entre os direitos culturais e a diversidade cultural e identificar as *melhores práticas*, assim como os obstáculos, presentes na promoção e na proteção dos direitos culturais nos níveis local e internacional, na

perspectiva do gênero e das incapacidades. Com base em estudos e interações, espera-se que eu faça sugestões de medidas e ações concretas para promover e proteger os direitos culturais que possam ser adotadas pelos Estados e pelo Conselho de Direitos Humanos.

4. O que a senhora espera alcançar durante seu mandato?
Pretendo trazer mais clareza ao conceito de direitos culturais, pesquisando o melhor caminho para distinguir que direitos humanos podem ser considerados culturais, e começar a definir o teor desses direitos a fim de desenvolver padrões normativos sobre direitos culturais e ampliar sua implantação, por exemplo, garantindo a possibilidade de serem exercidos e de justiça em caso contrário. Vou começar analisando e, depois, trabalhando as definições existentes no momento sobre direitos culturais em documentos internacionais de direitos humanos. Tais definições e documentos enfatizam o entendimento de cultura como um produto, como um processo e como um modo de vida, implicando que a cultura inclui referências além daquelas que se referem a etnicidade, língua e religião.

Além disso, a fim de identificar as melhores práticas para promover e proteger os direitos culturais, pretendo fazer uma análise crítica de algumas das medidas e políticas implementadas pelos Estados, assim como iniciativas implementadas por outros nas esferas local, nacional, regional e internacional. Acredito que as melhores práticas, principalmente aquelas que envolvem cooperação em múltiplos níveis e várias partes interessadas, podem funcionar como base para a sugestão de outras medidas e políticas que proporcionem respaldo aos direitos culturais.

5. Quais são as principais questões que a senhora abordará durante seu mandato?
No decorrer do meu mandato, proponho-me a abordar várias questões divididas em duas grandes categorias: a) garantir os direitos culturais nos processos de globalização e desenvolvimento, inclusive o modo pelo qual se relacionam com o pluralismo de meios de comunicação e o impacto das tecnologias de informação; b) questões referentes a participação, acesso e contribuição no que tange à vida cultural sem nenhuma discriminação, com foco na implementação dos direitos culturais dentro do sistema educacional, liberdade de pesquisa científica e atividade criativa, o direito de beneficiar-se do progresso científico e de ter acesso ao patrimônio cultural. Em ambas as categorias, devo garantir uma perspectiva de gênero sobre os direitos culturais e abordar os direitos culturais de pessoas com deficiências e de não nacionais. Além disso, pretendo localizar novas questões e prioridades à medida que avançar no meu mandato por meio das missões empreendidas a vários países, consultas regionais e outras atividades em campo.

6. Que direitos podem ser classificados como culturais?
Os direitos culturais estão tão intimamente interligados com outros direitos humanos que às vezes é difícil traçar uma linha divisória entre os direitos culturais e os demais. Em geral, os direitos culturais protegem os direitos de cada pessoa – individualmente, em comu-

nidade com outros e como grupos de pessoas – para desenvolver e expressar sua humanidade e visão de mundo, os significados que atribuem a sua experiência e a maneira como o fazem. Os direitos culturais também podem ser considerados como algo que protege o acesso ao patrimônio e aos recursos culturais que permitem a ocorrência desses processos de identificação e desenvolvimento.

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.

Com base no Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Artigos 13 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, todas as pessoas têm o direito de: expressar-se e criar e disseminar seu trabalho na língua de sua escolha e, particularmente, na sua língua nativa; usufruir os benefícios do progresso científico e suas aplicações; contar com a proteção de interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual for autor; usufruir a liberdade indispensável para a pesquisa científica e a atividade criativa; receber educação de qualidade e treinamento que respeitem totalmente sua identidade cultural; e participar da vida cultural de sua escolha e executar suas próprias práticas culturais, sujeito ao respeito a outros direitos humanos e liberdades fundamentais.

Como mencionado anteriormente, durante meu mandato pretendo pesquisar mais sobre como distinguir melhor os direitos humanos que podem ser considerados culturais e também como definir melhor o teor desses direitos de forma preliminar. Além disso, proponho-me a aprofundar a análise da existência, significado e abrangência de uma dimensão cultural de direitos humanos.

7. Os direitos culturais têm como objetivo proteger indivíduos ou entidades coletivas? Não é incomum encontrar intelectuais, organizações ou até Estados argumentando que, quando se trata de cultura, os direitos coletivos deveriam ter prioridade sobre os direitos individuais. Qual é sua visão sobre essa questão?
Há vários pontos de vista sobre a relação entre os direitos coletivos e individuais e uma discussão muito intensa no âmbito da lei internacional dos direitos humanos sobre a dimensão coletiva dos direitos, principalmente no que se refere aos direitos culturais. Por um lado, essa discussão diz respeito ao exercício coletivo dos direitos individuais e, por outro, à existência dos direitos coletivos *per se* – entendidos como direitos do grupo. Meu apoio seria para a visão manifestada pelo Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de que os direitos culturais podem ser exercidos por todos – separada ou conjuntamente ou como uma comunida-

de. A dimensão coletiva dos direitos culturais é reconhecida em instrumentos como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, e a existência de direitos culturais coletivos tem se tornado uma realidade na área da lei internacional dos direitos humanos hoje, em particular na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Não acho que seja apropriado, no entanto, falar de uma ou outra categoria de direitos (individual ou coletiva) como "tendo prioridade" sobre a outra. Como é o caso de todos os outros direitos humanos, os direitos culturais atingem seu limite no ponto em que infringem outros direitos humanos. De acordo com a lei internacional, nenhum direito pode ser invocado ou interpretado para justificar qualquer ato que leve à negação ou à violação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais. Os direitos culturais não são exceção.

Não se deve, portanto, tomar os direitos culturais coletivos para implicar a negação dos direitos culturais individuais: os indivíduos sempre gozam do seu direito, por exemplo, de participar ou não participar de uma ou de várias comunidades; de desenvolver livremente suas identidades múltiplas; e de ter acesso ao patrimônio cultural bem como ao de outros. Acredito ser imprescindível, nesse sentido, lembrar que os direitos culturais sempre incluem o direito de um indivíduo de recusar-se a participar de práticas normativas associadas a uma comunidade cultural específica à qual pertença e rejeitá-las. Os indivíduos devem sempre ter o direito de contribuir para a criação da cultura, inclusive por meio de contestação das normas e dos valores dominantes dentro das comunidades às quais escolheram pertencer e dos de outras comunidades. Além do mais, não devemos nos esquecer de que todas as identidades, inclusive as culturais, estão em constante desenvolvimento, que os indivíduos sempre se identificam com várias entidades coletivas simultaneamente e, também, que o fato de pertencer a um grupo em particular não implica necessariamente igualdade dentro daquele grupo. Algumas práticas que estão sendo defendidas como culturalmente justificadas podem impedir o acesso a direitos e benefícios assegurados pelos Estados e/ou podem ser discriminatórias com base em outros marcadores de identidade, como gênero, etnicidade, classe, condição migrante etc. Consequentemente, o direito de não participar de uma entidade cultural, o direito de ter identidades múltiplas e o direito de mudá-las à vontade são de vital importância.

Durante meu mandato, espero poder esclarecer mais essa discussão explorando a relação entre os direitos culturais individuais e coletivos, levando em consideração a prática dos mecanismos dos direitos humanos nos âmbitos nacional, regional e internacional.

8. A diversidade cultural e os direitos culturais apoiam-se mutuamente?

Antes de mais nada, é importante reconhecer que a diversidade cultural não existe somente entre grupos e sociedades; há diversidade dentro de cada grupo e sociedade. Da mesma forma, as identidades

não são singulares. Cada indivíduo é portador de uma identidade múltipla e complexa que o torna um ser único. Isso faz com que cada pessoa seja, ao mesmo tempo, parte de várias comunidades distintas de cultura compartilhada que pode estar fundamentada em inúmeros fatores, como etnicidade, descendência, religião, crenças e convicções, língua, gênero, idade, filiação de classe, profissão, modos de vida e localização geográfica. Essas múltiplas identidades culturais são relevantes tanto para a vida privada quanto para a esfera da vida pública. Consequentemente, há necessidade de garantir a proteção dos direitos dos indivíduos do ponto de vista tanto das políticas dos Estados como das restrições impostas a suas várias identidades coletivas, que podem impedir o acesso de indivíduos aos direitos que lhes são conferidos pelo Estado.

Há um consenso geral de que a promoção e a proteção universais dos direitos humanos (incluindo os direitos culturais) e o respeito à diversidade cultural apoiam-se mutuamente. O pleno respeito aos direitos humanos e, em particular, aos direitos culturais, cria um ambiente que permite, e constitui, uma garantia de diversidade cultural. Ao mesmo tempo, respeito à diversidade cultural, sua proteção e promoção são essenciais para assegurar o pleno respeito aos direitos culturais. A questão, contudo, é: até que ponto, e em quais circunstâncias, os direitos culturais implicam a obrigação de respeitar, proteger e promover a diversidade cultural e o patrimônio cultural em suas diversas formas? Assegurar apoio mútuo entre a diversidade cultural e os direitos humanos, em particular os direitos culturais, requer a satisfação de certas condições. Deve-se ter como base o reconhecimento da diversidade de identidades e expressões culturais; tratamento equitativo e respeito pela dignidade equânime de todas as pessoas e comunidades, sem discriminação baseada em suas identidades culturais; e abertura a outros, discussão e trocas interculturais.

A proteção da diversidade cultural não significa que se deva levantar barreiras entre indivíduos e grupos para proteger suas especificidades nem que a discussão e a crítica a respeito das práticas culturais, dos modos de vida e das visões de mundo devam ser banidas. Os Estados são responsáveis, porém, pela criação de um ambiente favorável à diversidade cultural e à fruição dos direitos culturais. Os Estados também têm a obrigação de respeitar e proteger o patrimônio cultural em todas as suas formas. O desafio aqui não é tanto a preservação dos bens e das práticas culturais tais como são – medida que pode ser inadequada em certas circunstâncias –, mas a preservação das condições que permitiram a criação e o desenvolvimento de tais bens e práticas.

Ao mesmo tempo em que o cumprimento dessas obrigações representa um enorme desafio, especialmente nas sociedades em que as pessoas sentem que seu patrimônio cultural comum está ameaçado por causa, particularmente, do dinamismo ou do domínio de outras culturas, dos processos de globalização e desenvolvimento e/ou da posição dominante de atores corporativos no campo da cultura e do lazer, o princípio da universalidade dos direitos humanos deve manter-se como a base comum de ação.

9. Uma vez que os direitos culturais fazem parte dos direitos humanos e, como tais, são universais, existe um conflito entre a universalidade dos direitos culturais e a diversidade cultural?
O princípio da universalidade dos direitos humanos, um dos princípios fundamentais da lei internacional dos direitos humanos, por um lado, e o dos direitos culturais e da diversidade cultural, por outro, são às vezes considerados opostos. Essa visão decorre, em parte, de uma tendência deslocada de comparar diversidade cultural com relativismo cultural, que tem o efeito de suscitar medos e mal-entendidos em relação ao reconhecimento e à implementação dos direitos culturais. O consenso da comunidade internacional é que ninguém pode invocar a diversidade cultural para infringir os direitos humanos garantidos pela lei internacional nem limitar sua abrangência.

Nem todas as práticas culturais podem ser consideradas protegidas pela lei internacional dos direitos humanos. Contudo, identificar exatamente que práticas culturais devem ser consideradas contrárias aos direitos humanos nem sempre é uma tarefa fácil. No nível nacional, tal processo de identificação requer, por exemplo, um marco legal indicando princípios que fundamentem que direitos culturais podem ser limitados e um Judiciário independente capaz de tomar uma decisão informada segundo esse marco legal, bem como a lei internacional dos direitos humanos, considerando a prática dos órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos.

Entretanto, a lei por si só não é suficiente. Também há necessidade de medidas políticas que permitam a efetivação de um debate instruído, aberto e participativo dentro de uma dada sociedade e/ou comunidade e que estimulem uma modificação dos padrões ou práticas culturais que forem prejudiciais ao usufruto dos direitos humanos. No âmbito da comunidade, é particularmente importante encontrar formas de reforçar os elementos positivos da cultura, ao mesmo tempo em que se promove a conscientização da natureza opressiva de certas práticas adotadas em nome da cultura por meio de um processo de "negociação cultural" envolvendo famílias, intelectuais e líderes comunitários. Tal processo pode abrir espaço para o surgimento de novas interpretações e o desenvolvimento de boas práticas culturais, particularmente aquelas que são capazes de fomentar a implementação dos direitos humanos universais em vários contextos culturais.

10. Na ausência de um tribunal internacional, como se pode fazer cumprir os direitos culturais? O que pode ser feito para evitar violações dos direitos culturais pelo Estado em âmbito nacional?
As sanções para os direitos têm origem em normas culturais do que é aceitável e não aceitável. Nesse sentido, os direitos culturais são imprescindíveis para os conceitos de todos os outros direitos. A cultura e os direitos estão unidos em uma relação cíclica, dinâmica e em evolução. As noções culturais podem impedir a implementação de direitos legais, conforme observado, por exemplo, pelos relatores especiais sobre a Violência contra a Mulher. Da mesma forma, porém, disposições legais podem reforçar a promoção dos direitos, assim como proporcionar reparações de violações, mudando assim

as normas culturais. É por esse motivo que os conceitos dos direitos culturais e do direito à cultura precisam ser mais desenvolvidos por meio, por exemplo, do trabalho sob meu mandato.

É importante promover o consenso sobre as normas a serem mantidas por toda a comunidade internacional no campo dos direitos culturais, assim como todos os outros. Uma vez que os direitos culturais representam uma área relativamente subdesenvolvida dos direitos humanos, é essencial que primeiramente se determine a abrangência da natureza dos direitos culturais com base no consenso existente sobre os princípios dos direitos humanos. Em termos de mecanismos, vou me empenhar para primeiro identificar as melhores práticas existentes nos níveis local, nacional, regional e internacional, de forma que elas possam servir de base para as discussões e levar ao consenso entre o sistema das Nações Unidas, os Estados e os grupos da sociedade civil a respeito de medidas concretas que venham a apoiar os direitos culturais de indivíduos e grupos, inclusive por meio da cooperação em vários níveis. Ao fazer isso, também prestarei atenção às situações que tornam toda a gama de direitos humanos mais vulnerável ao abuso, como situações de guerra e conflito armado.

Já temos um forte ponto de partida, o que é muito significativo. Os direitos culturais são conservados como um tesouro em alguns dos instrumentos de direitos humanos regionais e internacionais mais amplamente ratificados ou aceitos, dentre os quais se encontram a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). Os Estados têm, assim, voluntariamente, assumido o compromisso de respeitar, proteger e cumprir os direitos culturais, estando obrigados a fazê-lo por meio da adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais específicas, entre outras. Os mecanismos internacionais de direitos humanos das Nações Unidas e das organizações regionais fazem o monitoramento para ver como os governos cumprem suas obrigações previstas no tratado e adotam declarações e recomendações para respeitar esses direitos. As instituições da sociedade civil, entre as quais – mas não somente – as organizações não governamentais, podem cooperar com os órgãos internacionais de direitos humanos no monitoramento e na promoção dos direitos culturais.

Além disso, há vários mecanismos de denúncia disponíveis dentro das Nações Unidas, assim como nos sistemas regionais de direitos humanos. Como mencionado antes, os procedimentos especiais das Nações Unidas intervêm diretamente nos governos diante de alegações específicas de violações dos direitos humanos, inclusive dos direitos culturais. As denúncias relativas a violações dos direitos culturais de pessoas pertencentes às minorias e de povos indígenas dentro do marco do Artigo 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) podem ser e têm sido frequentemente apresentadas de acordo com o Protocolo Facultativo ao PIDCP. A entrada em vigor do Protocolo Facultativo ao Pidesc também permitirá a apresentação de denúncias referentes a supostas violações dos direitos culturais. Em nível regional, os aspectos culturais de outros

direitos humanos são analisados, por exemplo, de acordo com os mecanismos de denúncia dos sistemas de direitos humanos europeu, interamericano e africano.

11. Já não é mais politicamente correto falar sobre o choque de civilizações ou culturas. Em sua opinião, esse fenômeno ainda existe? Em caso afirmativo, como ele se relaciona com os direitos culturais?

As tensões sempre existem entre as pessoas de diferentes pontos de vista, tanto dentro de uma cultura como entre culturas. As tensões não deveriam ser consideradas como algo necessariamente negativo, uma vez que podem gerar criatividade e produzir novas formas de pensar as questões. Elas deveriam ser valorizadas pelas oportunidades que proporcionam para explorar e compreender as diversas perspectivas e experiências a fim de levar a um consenso sobre os padrões, as normas e as práticas básicas dos direitos humanos. De qualquer forma, é uma falácia acreditar que as culturas são entidades hermeticamente fechadas que existem isoladas de todas as outras culturas.

Ao longo de toda a história, grupos culturais divergentes interagiram uns com os outros e enriqueceram-se por meio de intercâmbios de ideias e pessoas. Isso é particularmente verdadeiro no nosso mundo contemporâneo, onde novas tecnologias de comunicação e informação e a migração se combinaram para intensificar e multiplicar enormemente os intercâmbios entre todos os povos, inclusive aqueles em áreas bastante remotas do mundo. Com engajamentos como esse, sempre existe um interfluxo de ideias, bem como de bens e produtos. O desafio é identificar as raízes comuns dos direitos humanos em todas as culturas para chegar a um consenso sobre os direitos humanos e os direitos culturais de maneira que elas não somente imponham penalidades sobre algum grupo determinado, mas também, e simultaneamente, defendam a universalidade de todos os direitos humanos. O contato e a interligação cada vez maior das culturas tornam tudo isso ainda mais importante para promover e proteger a diversidade cultural dentro dos Estados, assim como além dos Estados, para que todos – separada ou conjuntamente, ou como uma comunidade – tenham assegurado seu direito à cultura, ou seja, o direito não somente de preservar as manifestações culturais, mas de se desenvolver em termos culturais como um modo de vida, ao mesmo tempo em que mantêm os padrões universais dos direitos humanos.

12. No que se refere à política pública, a cultura muitas vezes fica em último lugar, principalmente nos países em desenvolvimento. É possível promover os direitos culturais se a própria cultura não recebe apoio nem promoção? Como as Nações Unidas e a senhora podem, dentro do marco do seu mandato, abordar esse problema?

As Nações Unidas veem as trocas e o desenvolvimento culturais (em termos de herança e criatividade) como um instrumento para a geração de coesão social, para o avanço do diálogo e da paz internacionais e para o desenvolvimento sustentável. Dentro da família

das Nações Unidas, é a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) que tem a responsabilidade básica de promover a cultura. As atividades culturais da Unesco concentram-se na proteção e salvaguarda do patrimônio cultural em todas as suas formas e na promoção do diálogo intercultural, por meio do desenvolvimento de instrumentos legais e da realização de uma ampla variedade de estudos, projetos e atividades de assistência técnica.

Como especialista independente no campo dos direitos culturais, tenho a incumbência do Conselho de Direitos Humanos de desenvolver um trabalho bem coordenado com a Unesco e colaborar com eles, particularmente no que tange ao estudo da relação entre os direitos culturais e a diversidade cultural com o objetivo de promover ainda mais os direitos culturais.

É importante observar, no entanto, que o propósito do meu mandato é contribuir para a promoção e a proteção dos direitos culturais, não da cultura *per se*. Enquanto você se refere à falta de apoio à cultura em muitos países, também são muito frequentes situações em que a cultura (muitas vezes a "cultura nacional", mas em muitos casos também, por exemplo, as culturas minoritárias) recebe um apoio significativo do Estado, enquanto os direitos culturais da população são negados e violados pelo mesmo Estado. Isso é somente um exemplo no qual meu mandato constitui um valor agregado.

Também gostaria de destacar que, enquanto a promoção da cultura, bem como a garantia do *pleno gozo* dos direitos culturais, pode exigir recursos financeiros e, como tal, representar alguma dificuldade para os países em desenvolvimento, nem todos os aspectos dos direitos culturais envolvem necessariamente grandes recursos. Por exemplo, a obrigação de não interferir nas liberdades culturais e o reconhecimento da diversidade cultural e da expressão cultural e o respeito a elas muitas vezes exigem mais vontade política do que recursos financeiros. Ao mesmo tempo, como ressaltado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados devem demonstrar que estão constantemente tomando medidas necessárias para o pleno cumprimento dos direitos culturais de acordo com o máximo de recursos disponíveis.

Lago Titicaca (Isla de Uros), Peru, 2010. Foto: Edson A. Gomes

A CENTRALIDADE DOS DIREITOS CULTURAIS, PONTOS DE CONTATO ENTRE DIVERSIDADE E DIREITOS HUMANOS

Patrice Meyer-Bisch

A adoção, em setembro de 2001, da Declaração Universal da Unesco sobre a Diversidade Cultural representa, simbolicamente, a grande virada política do início deste século. Embora a diversidade cultural fosse considerada um freio ao desenvolvimento, um obstáculo à modernidade e, portanto, ao progresso, à ciência e à democracia, ela hoje é cada vez mais entendida como um recurso do desenvolvimento, da ciência, da democracia e da paz. Nem toda diversidade cultural, porém, é benéfica, pois é preciso também que ela esteja a serviço dos direitos humanos, fonte de diversidade, para uma compreensão nunca alcançada da universalidade. No interior do sistema dos direitos humanos, são os direitos culturais que atualmente estão em primeiro plano, pois são as ferramentas que permitem garantir o bom uso da diversidade a serviço da dignidade humana, universal, singularmente presente em cada um e desenvolvida graças a seus recursos culturais. Recolocar os direitos culturais dentro do sistema dos direitos humanos é uma exigência de coesão conforme ao princípio da indivisibilidade; é também recolocá-los no centro do político. Tal é o desafio filosófico, ao mesmo tempo antropológico, jurídico e político que está em jogo: o desafio da proteção mútua entre diversidade e direitos culturais, um fator ainda muito mal conhecido pela paz, assim como pelo desenvolvimento[1].

[1] Uma parte desse documento foi apresentada em Rabat, no decorrer do segundo congresso da Associação Francofônica das Comissões Nacionais dos Direitos Humanos (5 a 7 de fevereiro de 2007, Unité et Diversité. Du Respect de la Diversité à la Jouissance Effective des Droits Culturels – Unidade e Diversidade. Do Respeito pela Diversidade à Posse Efetiva dos Direitos Culturais), sob o título La Philosophie des Droits Culturels: un Grand Étonnement (A Filosofia dos Direitos Culturais: um Grande Espanto).

Desafio antropológico: a vinculação

O escasso desenvolvimento dos direitos culturais representa um buraco escancarado na rede de segurança do sistema dos direitos humanos. Entre as diversas razões para esse atraso, fica patente que tais direitos se situam no centro de todas as questões mais polêmicas sobre o fundamento dos direitos humanos, afetando diretamente sua interpretação, assim como sua aplicação prática. A filosofia dos direitos culturais[2] está associada a uma *filosofia da vinculação* entre a pessoa individual e seus ambientes culturais. Os direitos culturais podem ser definidos como os direitos de uma pessoa, sozinha ou coletivamente, de exercer livremente atividades culturais para vivenciar seu processo nunca acabado de identificação, o que implica o direito de aceder aos recursos necessários para isso.

São os direitos que autorizam cada pessoa, sozinha ou coletivamente, a desenvolver a criação de suas capacidades. Eles permitem a cada um alimentar-se da cultura como a primeira riqueza social; eles constituem a substância da comunicação, seja com o outro ou consigo mesmo, por meio das obras.

Esse vínculo se exprime por meio de seus direitos, liberdades e responsabilidades em viver sua identidade como um processo nunca acabado de realização de si, inseparável de um reconhecimento social. Esse último se exprime particularmente por meio de:

– *um retorno ao corpo:* uma "fenomenologia da cultura", a cultura é como nossa pele, superficial e profunda. Ela é a interface entre a nossa intimidade mais secreta e nossas visibilidade e ação sociais, mais amplas;

– *um retorno ao sujeito:* uma filosofia da identidade concebida não como refúgio, mas como interface com o outro, como rosto, gesto e obra, processo nunca acabado, que fundamenta a noção de "direitos culturais". Isso permite encarar o sujeito de direito de forma mais concreta, em termos da sua *singularidade* ao mesmo tempo particular e universal, sua *riqueza* una e múltipla, sua capacidade individual de apropriação, permitindo-lhe ser nó e tecelão do tecido social, enfim, sua *presença*, acumulada na memória e projetada;

– *um retorno às coisas:* visibilidade do trabalho humano e do valor das obras cotidianas e dos componentes multifacetados dos patrimônios. As coisas em sua complexidade interna como em seu múltiplo pertencimento aos ambientes;

– *um retorno aos ambientes:* um homem não é grande coisa sem vínculos adequados a seus ambientes, complexos, heteróclitos: seus recursos.

[2] Essa apresentação pode ser considerada um comentário da Declaração de Friburgo, referente aos direitos culturais, e ao programa de observações dos direitos culturais conduzido pelo Observatório da Diversidade e dos Direitos Culturais.
Ver: www.unifr.ch/iiedh.

Por conseguinte:

– *um abandono das ilusões:* uma "cultura" não existe e, portanto, não pode dialogar: a expressão "diálogo das culturas", ou das civilizações, não faz nenhum sentido – somente as pessoas portadoras de referências culturais a patrimônios, tradições, disciplinas, comunidades e instituições podem dialogar, e elas nunca estão habilitadas a representar, por si sós, uma religião, uma ciência, uma arte. Os patrimônios são amplos demais. O retorno ao sujeito de direito concreto, no caso, obriga a recusar qualquer "essencialismo das culturas".

Em síntese, é um retorno *à vinculação entre as pessoas por intermédio das "obras"*: coisas, gestos, instituições.

Desafio de filosofia política: a centralidade da cultura na política

"Os indivíduos querem ser livres para fazerem parte da sociedade sem terem que se desligar dos bens culturais que escolheram. É uma ideia simples, mas profundamente perturbadora." (PNUD, 2004, p. 1.)

Por que o Relatório do PNUD[3] afirma que tal ideia é perturbadora? Ela confronta o enfraquecimento progressivo do Estado, que não só se acha submetido às pressões conjugadas da globalização e da autonomização dos atores privados, mas deve também reconhecer que sua pretensão à neutralidade cultural – ou ao monoculturalismo nacional, o que dá no mesmo – é refutada. A concepção do Estado hoje deve renunciar à ilusão segundo a qual uma construção democrática, tal como a ciência, estaria além das culturas, em um universo puro que seria o da razão. Nós hoje devemos reconhecer a plena extensão das críticas que foram feitas a respeito dessa concepção neutra do "Estado liberal" para "reaculturá-lo", retomando e desenvolvendo as fontes e os recursos de sua cultura democrática. Trata-se de reabilitar o valor e a diversidade dos recursos culturais das estruturas e práticas democráticas. Tal é a condição primeira para uma retomada *das dinâmicas democráticas*, sobretudo nas sociedades europeias conscientes de suas enormes imperfeições, principalmente em relação aos mais pobres. Conscientes também da imperfeição de seus meios para assegurar a paz, na medida em que tais sociedades desconhecem a real extensão das dimensões culturais dos desafios atuais. Os direitos culturais, compreendidos no interior do sistema indivisível dos direitos humanos, constituem uma via incontornável para alcançar esse urgente retorno às origens.

[3] PNUD: Rapport mondial sur le développement humain. La liberté culturelle dans un monde diversifié. Paris: Economica, 2004.

A mudança de perspectiva, simbolicamente marcada pela Declaração Universal da Unesco sobre a Diversidade Cultural, consiste em inverter a concepção da diversidade: esta é o ambiente onde se colige a universalidade, um ambiente a se observar, respeitar e valorizar, a fim de obter uma universalidade mais profunda, mais autêntica, apropriada a cada ambiente, pois que suas origens não são negligenciadas.

Desafio de filosofia do direito: a subjetividade

Os direitos culturais permitem fechar o círculo da indivisibilidade, pois a filosofia da vinculação que eles implicam leva a assegurar:

– *a vinculação do sujeito ao objeto*, sobretudo do sujeito com as coletividades: os direitos culturais como direitos humanos são direitos da pessoa, "sozinha ou coletivamente", o que significa que seu sujeito é sempre individual, mas seu objeto é partilhado (uma referência cultural: língua religião, ciência...), é um ponto de comunhão, de interação com o outro;

– *a vinculação entre direitos, liberdades e responsabilidades:* o objeto desses direitos, a identificação, implica desde o início uma responsabilização, uma "capacitação" (empoderamento) das liberdades e responsabilidades, sem o que os direitos não podem ser efetivos;

– *as vinculações do presente com as tradições*: a ênfase recai no elo intergeracional, amplamente ocultado em nossas abordagens atuais;

– *a continuidade desde o mais material (as coisas) até o mais espiritual (o sentido):* isso contesta ou ao menos relativiza as divisões administrativas, tais como a distinção entre patrimônios material e imaterial, sendo que a atividade cultural consiste em dar corpo ao espírito e conferir sentido à matéria;

– *a adequação cultural de cada direito humano*: a dimensão cultural de cada direito humano não é um relativismo, e isso não é só uma simples melhoria, mas uma condição de adequação do objeto do direito às capacidades do sujeito em aceder aos recursos culturais apropriados (alimentação, moradia e também justiça adequadas). Trata-se, portanto, de uma condição da efetividade para cada direito humano;

– *o conteúdo mais exigente do direito de participar da vida política*: se cada direito humano constitui uma dimensão da cidadania, os direitos culturais garantem as capacidades de cada pessoa de participar da orientação da cidade, assegurando o sentido (da cultura participativa) em todos os setores da vida cotidiana.

Diversidade e direitos culturais, uma situação nova

A diversidade cultural não é um fim em si mesma, no entanto, é um recurso a ser preservado. O exercício dos direitos e das liberdades e responsabilidades culturais constitui o fim e também o meio dessa preservação e desse desenvolvimento, pois significa que cada um pode participar dessa diversidade, dela extraindo recursos e contribuindo para seu enriquecimento. A proteção mútua da diversidade e dos direitos culturais, por e para os direitos culturais, forma *um novo paradigma político que permite reatar os recursos dispersos,* e por isso ele exerce um efeito desencadeador da paz e do desenvolvimento, por meio da instauração progressiva de sociedades aprendedoras.

A adoção da Declaração Universal da Unesco sobre a Diversidade Cultural (doravante denominada Declaração) e da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais (doravante denominada Convenção) é, ao mesmo tempo, testemunha e instrumento maior de uma nova tomada de consciência política. A Declaração inaugurou uma via ampla que a Convenção confirmou em âmbito mais restrito, em um momento em que a importância do respeito à diversidade cultural surge como uma urgência mundial. O reforço dos direitos culturais dentro do sistema dos direitos humanos permite, ao mesmo tempo, uma proteção ampliada dos direitos e das liberdades individuais e constitui uma condição ne-

Soweto, antigo gueto negro na época do apartheid. Joanesburgo, África do Sul, 2010. Foto: Marcello Casal Jr./ABr

cessária à preservação do capital formado pela diversidade cultural[4]. O engajamento das nações e de largas fatias da sociedade civil em favor da Convenção é sinal de que um grande potencial político se encontra presentemente em aberto e que a ação de reforma não se limitará à proteção nacional das atividades ligadas à economia da cultura no sentido clássico. É nesse ponto que alguns avaliam que o paradigma cultural está, pouco a pouco, ocupando o lugar do paradigma social[5].

Ademais, na medida em que o âmbito visado se situe entre o econômico e o cultural, não será possível permanecer apenas no plano das boas intenções ou culpar a falta de vontade política: não se trata mais apenas de uma questão de boa vontade, é uma exigência racional que deve ser demonstrada em campo. A esse respeito, a comparação com a diversidade biológica continua a ser expressiva: a diversidade cultural é um recurso cujo inventário deve ser feito no intuito de melhor conhecê-la e melhor protegê-la. Um recurso desperdiçado, reduzido de forma parcialmente irremediável, daí a urgência. A diferença entre o biológico e o cultural é que a diversidade cultural está no âmago do ser humano; ela alimenta sua individualidade, assim como sua capacidade de se integrar ao tecido social, de ser ele próprio o nó e o tecelão do tecido social. A carga ética atinge aqui seu ponto máximo: a dignidade das pessoas, assim como a capacidade de acolhimento e sobrevida das comunidades, sociedades e povos, está em jogo no plano imediato, particularmente para as pessoas mais desfavorecidas, cujas identidades são desprezadas, e para as gerações futuras.

Necessidade de uma clarificação

O desafio é que, se o campo de observação é fundamental e urgente, ele também é necessariamente muito geral e transversal e, portanto, difícil de apreender pelos meios clássicos setorizados. Uma clarificação das definições dos direitos culturais no interior do sistema dos direitos humanos, assim como da natureza e das consequências de suas violações, é o melhor meio para impedir que eles sejam:

– utilizados em prol de um relativismo cultural, indo contra a universalidade dos direitos humanos;

– pretextos para colocar comunidades, ou até povos inteiros, uns contra os outros.

Os direitos culturais foram frequentemente apresentados como contrapostos ou paralelos aos direitos humanos, embora sejam parte integrante dos mesmos conforme o princípio de indivisibilidade. No plano universal, e no que tange ao essencial, eles estão atualmente incluídos no direito de participar da vida cultural e no direito à educação. Acrescentem-se a isso as dimensões culturais das liberdades clássicas[6]. Então, se esses últimos direitos e liberdades são objeto de procedimentos temáticos, o mesmo não ocorre em relação ao direito de participar da vida cultural que, no entanto, é seu denominador comum. O direito do respeito às identidades, implicitamente contido no direito à não discriminação, e o conjunto

[4] Por isso a Declaração Universal da Unesco sobre a Diversidade Cultural faz menção a eles (Art. 5: Marco propício da diversidade cultural) e a seu plano de ação definido como objetivo. (§ 4): "Avançar na compreensão e clarificação do conteúdo dos direitos culturais, enquanto parte integrante dos direitos humanos".

[5] TOURAINE, A. *Um novo paradigma para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 2006. 261 p. Nesse livro, ele propõe substituir o paradigma social pelo paradigma cultural. A meu ver, tal deslocamento não é uma substituição, mas um modo de refundar os paradigmas social, econômico e político mostrando sua interdependência: a consideração da dimensão cultural do social significa uma *nova cultura do social*. O mesmo vale para a economia.

[6] Liberdade de pensamento, de consciência e de religião (Artigo 18 da Declaração Universal, Artigo 18 do Pacto referente aos direitos civis e políticos), liberdade de opinião e de expressão (Artigo 19 da Declaração Universal, Artigo 19 do Pacto referente aos direitos civis e políticos). Os instrumentos e disposições que dizem respeito aos direitos das pessoas pertencentes a minorias especificam, além disso, esses direitos de essência universal, sobretudo o Artigo 27 do Pacto referente aos direitos civis e políticos, a Convenção 169 da OIT referente às populações indígenas e tribais, e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas.

dos direitos e liberdades dos indivíduos em participar da vida cultural exigem ser explicitados. A coerência dos direitos culturais, cindidos entre direitos civis e políticos, direitos econômicos e sociais, muitas vezes reduzidos aos direitos das minorias, não é suficiente: sua definição é dispersa. Há um vazio na proteção ao conjunto dos direitos humanos.

Fecundidade e perspectivas da proteção mútua

Os direitos culturais asseguram assim o fio condutor da fecundidade da vinculação entre mulheres e homens, sujeitos dos direitos culturais, e o objeto desses direitos – o recurso comum a todos –, do qual a diversidade cultural constitui a reserva. A proteção mútua entre diversidade e direitos culturais insere-se primeiro na lógica geral dos direitos humanos.

É essencial ancorar as políticas de proteção da diversidade cultural na lógica dos direitos humanos. Pelo menos cinco argumentos justificam a vinculação entre diversidade cultural e direitos humanos:

– Os direitos humanos asseguram a legitimidade democrática contra os desvios de rota relativistas e particularistas.

– A lógica do direito em geral, porém mais especialmente dos direitos fundamentais, é uma lógica de vinculação, de respeito aos indivíduos, sozinhos e em comunidades. Ela obriga a uma abordagem realista, que não se contenta com objetivos gerais, mas busca a efetividade no terreno prático em favor de cada um dos direitos humanos, com estratégias específicas.

– Cada um desses direitos, contudo, é considerado em princípio na sua indivisibilidade e na sua interdependência com os demais, o que permite que se tenha simultaneamente uma abordagem setorizada e integrada, ou transversal, apta a apreender as lógicas de um desenvolvimento sustentável integral (não reduzido a três ou quatro pilares): os direitos humanos são "intermediários" dos sistemas sociais ou dimensões diferentes do desenvolvimento.

– É por isso que essa abordagem permite, nesse sentido, a construção de indicadores que têm essa capacidade de medida ética, estabelecendo o elo entre os princípios e a dignidade das pessoas dentro de domínios precisos que correspondem a cada direito humano, sempre conectados entre si: as bases são claras para estabelecer sistemas de indicadores fundados na legitimidade e aptos a coligir a complexidade ética do terreno.

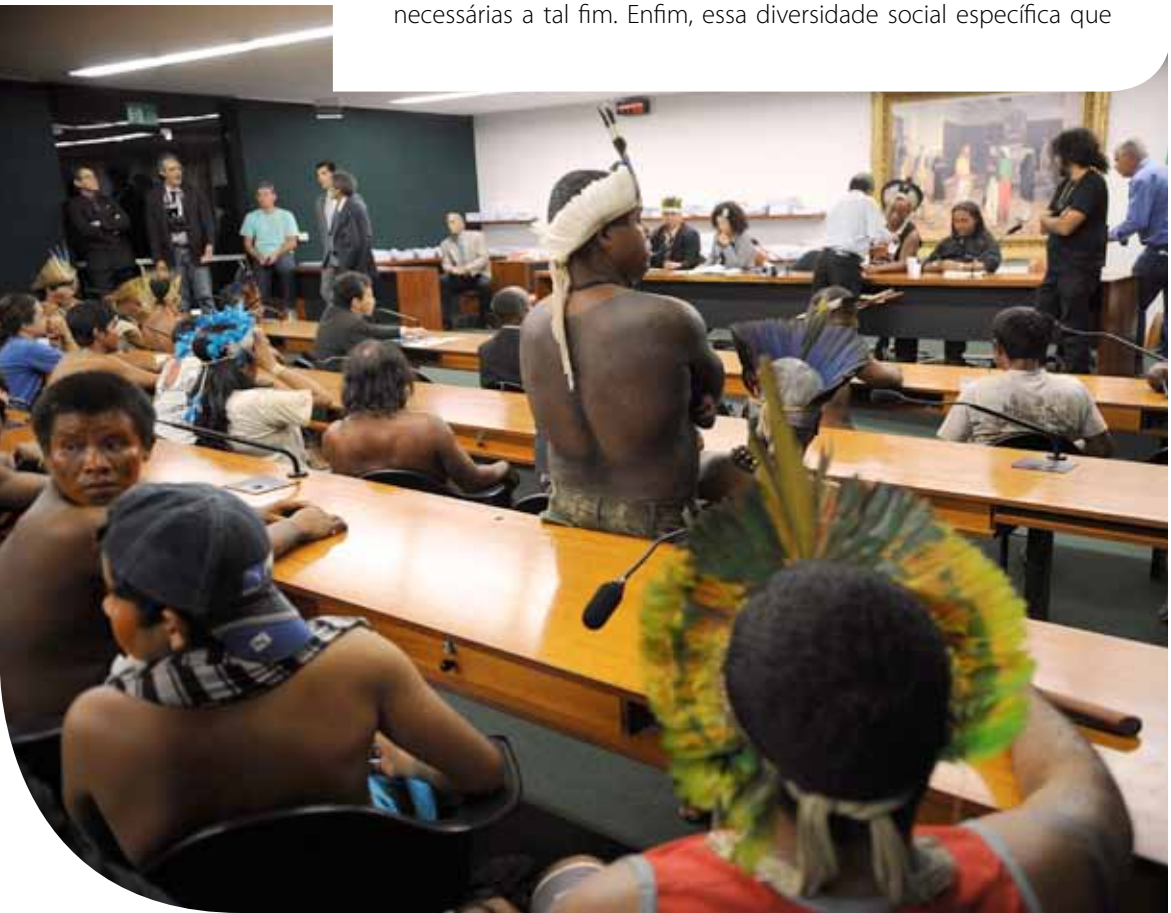
– Finalmente e reciprocamente, coligir a diversidade cultural é condição essencial para captar a riqueza da interculturalidade dos direitos humanos e desenvolver-lhes a universalidade concreta, enriquecida por complexidades.

No âmago dos direitos humanos, entretanto, os direitos culturais têm essa função particular de assegurar o sentido entre pessoas, beneficiários e atores, e entre os setores sociais. Trata-se, de fato, de que toda atividade contribui para o desenvolvimento de um sentido humano, sem o qual não é possível a identidade da pessoa e de seus atos.

É por isso que os direitos culturais são fatores primordiais de democratização, pois são vetores ou "veículos de sentido", particularmente aplicando-se o direito de participar da vida cultural, direito este que hoje é revisitado, sobretudo, no âmbito do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Os direitos culturais permitem a vinculação entre os direitos individuais e o objetivo político que hoje é percebido como essencial: a proteção da diversidade cultural, condição não só do desenvolvimento econômico, mas do desenvolvimento político em geral fundado em uma melhoria constante da segurança humana.

Diversidade e segurança humana

A diversidade significa uma multiplicidade de atores com suas reservas de informações e energia e, portanto, suas capacidades de ação. Assim como a diversidade biológica constitui a riqueza de um ecossistema e, portanto, sua capacidade de reagir, de se ajustar, de se adaptar, assim também a diversidade social constitui a riqueza de uma sociedade (ou sistema social). Ela significa uma multidão de atores, de fontes de informação, de capacidade de relações, é a riqueza de um tecido. No entanto, ela é também uma multiplicidade de liberdades, de direitos e responsabilidades, o que a torna um tecido democrático. O vínculo lógico é assim estabelecido com a segurança humana compreendida em sentido integral: o respeito à dignidade de cada um, por meio da proteção do cerne de cada direito humano e por meio da manutenção das instituições que são necessárias a tal fim. Enfim, essa diversidade social específica que



Índios em protesto invadem a Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2010. Foto: Fabio Rodrigues Pozzebom/ABr

constitui a diversidade cultural é a condição para a capacidade de escolha[7] dos atores, indivíduos e instituições, isto é, suas liberdades fundamentais tanto quanto sua capacidade de desenvolvimento, segundo as análises de Amartya Sen: a diversidade cultural é a origem e o capital do desenvolvimento[8].

Cada um sabe, ou deveria saber, que não é a censura, a intimidação ou a violação de determinados direitos civis que protege um povo contra o assédio de um fundamentalismo, seja ele religioso ou não, mas o respeito ao direito à educação, à informação, a todas as liberdades dentro de um espaço público democraticamente organizado. A segurança não justifica nenhuma limitação de um direito humano, mas, ao contrário, supõe o florescimento de tais direitos. Quando é exigida uma restrição *no exercício* de uma liberdade, o benefício para o conjunto das liberdades deve ser imediatamente visível. Frente a um fanatismo redutor, a resposta democrática não pode ser o autoritarismo de um Estado centralizado (ressalvadas as condições estritas do estado de exceção), mas, ao contrário, a diversidade interativa das liberdades, dos direitos e das responsabilidades. *A segurança humana não é garantida senão pela tessitura dos direitos/liberdades/responsabilidades.*

A análise da relação de direito (sujeito, objeto, devedor) nos dá, assim, um tríplice esclarecimento da diversidade:

– *diversidade das pessoas* (mais precisamente, aqui, o respeito de seu direito à identidade);

– *diversidade dos seus objetos* (direitos à propriedade, mais especificamente, aqui, o direito de acesso e participação nos patrimônios culturais), que garante (e é garantido por) o espaço das liberdades (aqui entendidas como as liberdades culturais ou liberdades de exercer atividades culturais e de participar da vida cultural)[9];

– *diversidade das responsabilidades* para as pessoas e os atores sociais. Nota-se aqui a importância do direito a uma informação adequada (levando-se em conta a diversidade cultural), sem a qual a responsabilidade não faz sentido. É também o direito à informação que permite a comunicação das diversidades e, portanto, o desenvolvimento da riqueza cultural.

A diversidade dos interagentes (diversidade dos atores e de suas interações) é a base da segurança que não pode ser garantida senão pelos direitos. A segurança humana entendida como *garantia do respeito pela substância de cada direito humano e da eficácia das instituições que são necessárias a isso* apoia-se na manutenção dessa diversidade social como reserva ativa de capacidades, ou capital. Uma política de segurança humana, portanto, só é legítima e crível se tiver como alvo essa complexidade: ela só pode ser sistêmica. Seu objetivo, portanto, é sintetizado na atribuição de confiabilidade de todos os sistemas sociais referentes ao cerne intangível de cada direito humano. Uma medida parcial, que subestime o elo entre todos os direitos humanos – entre as diversas dimensões da segurança –, é parcial e perversa.

[7] Cf. Artigo 3 da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.

[8] O relatório de J. Pérez de Cuéllar, *Notre Diversité Créatrice* (Paris: Unesco, 1996) tinha definido muito bem o lugar da diversidade dentro do desenvolvimento. Faltavam-lhe, porém, as vias concretas, sobretudo as do direito, como também uma cultura renovada da economia, para que a riqueza cultural fosse considerada em seu devido lugar: no centro.

[9] Classicamente, o direito à propriedade (a ser diferenciado do direito da propriedade), tal como definido no Artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao qual tem direito "toda pessoa, sozinha ou coletivamente", garante o espaço das liberdades. Pode-se considerar o direito ao patrimônio como uma interpretação do direito à propriedade nos domínios da cultura.

Dimensão cultural da segurança humana

Minha tese nesta altura da demonstração é que não é exagero falar em "segurança cultural" – eu sei quanto essa expressão é arriscada –, não para designar a pretensão perversa a uma cultura homogênea (limpeza étnica ou ideológica), mas para identificar a segurança legítima dentro da continuidade do elo com a riqueza cultural. Não é justo que uma pessoa, sozinha ou coletivamente, seja isolada dos recursos que são necessários à sua identificação. Não é justo – nem razoável – que uma instituição seja culturalmente inadequada a seus usuários, a ponto de contribuir para o fracionamento dos recursos humanos e não humanos. Trata-se aqui de securizar o acesso aos recursos culturais essenciais, tal como se pode securizar o acesso aos recursos alimentares ou da saúde, por exemplo. É nesse sentido que a segurança cultural exige ser garantida pelos direitos correspondentes: os direitos culturais e a dimensão cultural dos demais direitos humanos.

Do ponto de vista sistêmico, é igualmente importante tornar seguros os sistemas de preservação da diversidade e, primeiramente, da observação. É aqui que o direito comparece como norma ética e metodológica, porquanto autoriza e coage a formação do vínculo entre os indivíduos e os sistemas sociais nos quais eles habitam. É coerente, realista e necessário observar a diversidade cultural em sua generalidade, apoiando-se em uma abordagem pontual dos direitos culturais dentro dos direitos humanos, e reciprocamente. Observar esse vínculo é verificar o princípio da proteção mútua entre diversidade e direitos humanos e, mais especificamente, os direitos culturais[10]. Essa abordagem "em pinça", *abarcando simultaneamente um recurso individual e um recurso sistêmico* (a diversidade cultural que os sistemas sociais produzem e da qual se nutrem) tem a vantagem de ser ética e funcional.

[10] O primeiro princípio do Artigo 2 da Convenção estabelece o princípio da proteção mútua entre diversidade cultural e direitos humanos e cita, mais especificamente, algumas liberdades e direitos culturais.

Proteção mútua do recurso cultural, fim e meio de todo desenvolvimento.

Não se trata de um ordenamento, mas de dois polos: a diversidade cultural dos atores, suas capacidades adquiridas, faz parte do capital, mas essa diversidade não faz sentido a não ser que seja ativa, utilizada no exercício dos direitos culturais.

A presença do perigo de padronização e, portanto, do empobrecimento geral no longo prazo, não é contudo suficiente para convencer, sendo ainda preciso demonstrar as lógicas subjacentes, o lugar central do par diversidade/direitos culturais dentro dos diferentes âmbitos sociais, não como ideia geral incontrolável, mas como fio condutor, o elo que permite a proteção e a criação de riqueza humana. É o fio *vinculando uma pessoa às obras que lhe são necessárias* e, pelo intermédio dessas obras, a outras pessoas. É o fio que permite a um autor depositar algo de sua dignidade em uma obra, e permite a um terceiro dela extrair um recurso de liberação.

A complexa diversidade é a condição, a efetividade da vinculação entre as pessoas e as obras (coisas, gestos, instituições), inclusive para os mais pobres constituindo-se em riqueza. O objetivo político é garantir essa riqueza pela via do direito. A explicitação desse fio condutor é, ao mesmo tempo, o recurso precioso a se observar e o método de observação: é necessário buscar indicadores de complexidade e indicadores de efetividade dos direitos culturais que sejam, igualmente, indicadores de adequação entre as pessoas e os recursos.

O "efeito desencadeador"

Todos os direitos humanos são fatores de desenvolvimento, já que garantem acesso, geram liberdades e autorizam responsabilidades. Mas, entre esses direitos, os direitos culturais *têm um efeito de alavanca ainda maior, permitindo apoiar-se sobre os saberes adquiridos,* pois estes garantem o livre acesso às referências e aos patrimônios.

Demonstração do "efeito alavanca" do par diversidade/direitos culturais

Eis aqui uma argumentação em quatro passos:

a) *as culturas são uma capacidade de vinculação*, a diversidade interativa de seus componentes, ou riqueza, é uma superfície de exposição ao outro, de comunicação (recepção, interiorização, expressão);

b) *as identidades são nódulos,* constituídas por, pelo menos, quatro fios que são as quatro dialéticas essenciais[11] permitindo a criatividade cultural por meio da reunião dos pares de opostos: universal/particular, unidade/diversidade, pessoal/comunidade, patrimônio/projeto;

c) *os direitos culturais constituem as capacidades de vincular o sujeito às suas obras*, ou, dito de outro modo, eles tornam o sujeito capaz de extrair das obras tantos quantos forem os recursos indispensáveis a seu desenvolvimento. Por exemplo, o direito à língua não é mais que um direito entre outros, é o acesso a uma capacidade que se abre para todas as demais. Tal é o efeito de alavanca ou efeito desencadeador do par diversidade/direitos culturais: o acesso aos recursos;

d) *os direitos culturais constituem também a capacidade de vincular o sujeito a outro,* uma vez apropriados os recursos culturais, de exercer suas responsabilidades em relação aos patrimônios culturais, para ele e para o outro.

[11] Essas quatro dialéticas são importantes na construção dos indicadores, pois permitem inteligir diversidade cultural e direitos humanos e cita, mais especificamente, algumas liberdades e direitos culturais.

O argumento central: os direitos culturais são "capacidades de capacidades"

Em suma, o argumento é este: os direitos culturais podem ser definidos como "capacidades de capacidades", capacidades de captar capacidades presentes no ambiente, assim como de ir buscá-las em outros ambientes. A estima da dignidade acha-se no reconhecimento da identidade que constitui a integridade da pessoa: a identificação é o ato pelo qual cada um reconhece e vê reconhecidas suas capacidades, paralelamente ao florescimento pessoal e à vinculação a um outro; *portanto, tal ato é preliminar ao exercício de qualquer outro direito*. Significa essa capacidade de interface entre si mesmo, as obras e os outros, sem a qual o indivíduo fica isolado, amputado de seus próprios membros. Isso demonstra por que os direitos culturais têm um "efeito desencadeador" sobre os demais direitos humanos, na medida

Balé da Comunidade Yuba, Mirandópolis, SP, 2009.
Foto: Humberto Pimentel

em que permitem ao sujeito apoderar-se de suas próprias capacidades. É nesse sentido que Joseph Wresinski atribui aos direitos culturais um efeito de alavanca[12]: Se o indivíduo, sozinho ou coletivamente, reconhece e tem reconhecidas suas capacidades dentro dos vínculos possíveis com as capacidades do ambiente, então os outros direitos humanos tornam-se "inelutáveis", pois os recursos são apropriados, no duplo sentido da palavra: o lógico (adequados às suas capacidades) e o ativo (reconhecidos e incorporados pelo sujeito). Nosso defeito consiste em pensar os recursos como exteriores ao sujeito. Os direitos culturais permitem ao sujeito apropriar-se deles, incorporá-los, não só recorrer a um capital de recursos disponíveis, o que já é bastante, mas reconhecer e liberar seus próprios recursos em adequação com os recursos externos. Em outras palavras, *o respeito à integridade da dignidade humana supõe o respeito à capacidade individual em integrar os recursos necessários, à capacidade de se apropriar.*

[12] "A ação cultural é efetivamente primordial. Ela permite formular a questão da exclusão humana de forma mais radical do que a questão do acesso ao direito à moradia, ao trabalho, aos recursos ou à saúde. Poderíamos pensar que o acesso a esses outros direitos se torna inelutável, já que o direito à cultura é reconhecido." WRESINSKI, Joseph. *Culture et grande pauvreté.* Paris: Quart Monde, 2004. p. 40.

Ousar o normativo: as culturas são incomparáveis, mas isso não impede de definir riqueza e pobreza culturais

A definição por meio do sentido introduz o aspecto normativo, não apenas como algo mais além do descritivo, entrincheirado na esfera do voluntário, mas como a significação do descritivo: uma cultura é mais ou menos completa na medida em que opere uma integração dos diferentes componentes da atividade, favorecendo os direitos, liberdades e responsabilidades de cada um. A orientação normativa não é uma escolha mais ou menos arbitrária de valores, mas sim a análise do *distanciamento entre riqueza e pobreza culturais*: pode-se ser instruído de mil e uma maneiras, mas se é mais ou menos instruído dentro de valores e disciplinas selecionadas. Uma referência cultural é mais ou menos rica por franquear acesso – por meio da maestria de uma disciplina – a um conjunto de valores (patrimônio), constituindo um espaço de liberdades e de comunicação, de encontro com o outro e consigo mesmo por meio das obras.

A comparação não se faz de "cultura" a "cultura", de civilização a civilização, mas de uma referência cultural definida a outra, e versando sobre domínios precisos e limitados. Um ambiente cultural como conjunto – sempre refeito – de referências dominantes dentro de um espaço/tempo definido pode, no máximo, ser comparado a outro, mas jamais a "uma cultura". Essa noção não tem consistência suficiente, ela não faz senão servir aos amálgamas. O critério de avaliação normativa é a efetividade dos direitos culturais das pessoas, sua "capacidade de escolha"[13], aquilo que permite legitimar a noção de desenvolvimento cultural. O respeito às liberdades e direitos culturais impede os amálgamas, restringe o "choque das ignorâncias".

[13] Terceiro item dos Considerandos da Convenção, retomando a definição de A. Sen, igualmente utilizada pelo PNUD em seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 2004.

O "efeito paralisante"

Ao contrário, o efeito paralisante das violações dos direitos culturais revela uma gravidade extrema, amplamente negligenciada. O homem pobre e o homem violentado só podem aceder às liberdades se puderem se apropriar dos elos com as reservas de cultura, os "capitais culturais", fornecedores de sentido e reveladores de sua própria capacidade de sentido. Sem esse acesso à capacidade de encontrar um sentido para a existência, as diversas ajudas caem no vazio, permanecem exteriores. Elas não conseguem atingir a fonte de crescimento das capacidades. Se o ambiente no qual ele evolui é extremamente pobre em cultura, isto é, em diversidade e em qualidade das referências, o exercício de seus direitos e, depois disso, todos os demais direitos, revela-se quase impossível. Ademais, a fonte que ele próprio poderia constituir para o outro está perdida. As violações dos direitos culturais constituem uma humilhação das mais fundamentais e o desperdício social mais radical: os homens são apartados dos recursos de vinculação, de coligimento.

As pobrezas culturais

A pobreza cultural de uma pessoa ou de uma comunidade reconhece-se na pobreza das referências culturais às quais ela tem acesso.

Isso se traduz por uma falta de capacidade em se vincular aos outros, às coisas e a si mesma. Vem a ser:

– um *desnudamento*, pois as pessoas se encontram muito desprovidas de vínculos;

– uma *desocupação*, pois as pessoas estão sem atividade (mesmo que tenham um emprego), sem utilidade social. Se elas executam tarefas, estas são desprovidas de sentido, de liberdade e de futuro. Elas não podem formular um projeto; não podem vivenciar a experiência de encontrar os outros pelo reconhecimento e pelo compartilhamento das obras.

Sua sede de encontro, de beleza, de reconhecimento e de utilidade para o outro fica sem objeto. O objeto dos direitos à cultura é que permite a cada um estar presente para os outros, para as obras e para si mesmo.

As violações desses direitos impedem o respeito a todos os outros direitos, pois atingem diretamente *a integridade* da pessoa no que ela tem de próprio: sua identidade. São igualmente negações das capacidades do sujeito em viver seu processo livre e nunca acabado de identificação. A pobreza cultural é a base das outras dimensões da pobreza; ela impede de fugir ao encadeamento das precariedades e coloca obstáculos em qualquer desenvolvimento individual e coletivo. A prioridade na luta contra a pobreza deveria, por conseguinte, consistir na consideração dos recursos e direitos culturais das pessoas desfavorecidas.

Os graus de gravidade

Assim como os demais direitos humanos, um direito cultural pode ser alcançado de forma mais ou menos séria, sistemática e definitiva. Nos casos mais graves, as violações provocam o desespero e a devastação da pessoa: a interdição de qualquer possibilidade para ela dizer o que tem de essencial, de viver com sentido. Isso atinge não só a capacidade de criação, mas também a ponta ou o resultado de uma atividade cultural inacabada, deixando ao menos intactos outros aspectos mais corriqueiros da vida cultural. De acordo com sua gravidade, as violações aos direitos culturais eliminam, sobretudo para os mais despossuídos, qualquer possibilidade de exercer suas diversas liberdades. Elas mutilam, tiram de suas vítimas qualquer capacidade de manifestação pela palavra, a ponto de se poder esquecê-las completamente. O sujeito de direito é aniquilado pela vergonha, torna-se transparente, deixa de ser sujeito.

As violações aos direitos culturais são frequentemente as consequências de situações que remontam há muito tempo na história. É por isso que o primeiro dever é o da pesquisa da memória, a fim de identificar os processos e a complexidade das responsabilidades presentes. Se é essencial relembrar o papel primordial do Estado, não seria justo imputar-lhe todas as violações do presente: são todos os atores, civis, privados e públicos, que são tocados pela riqueza cultural em comum (por meio do nível cultural comum a todos), segundo o princípio da oponibilidade geral, e dentro de uma perspectiva intergeracional. Tal é a dificuldade, mas também o realismo do desenvolvimento.

As vítimas

Se uma cultura é um fator de integração de todas as necessidades e de todos os direitos, por permitir interligar todos os aspectos da existência, a denegação de uma cultura representa uma ameaça direta a todas as liberdades e impede sua mútua fecundação. Assim como para os outros direitos humanos, o sujeito dos direitos culturais é sempre o indivíduo, porém as vítimas podem ser:

– as pessoas diretamente afetadas;

– as comunidades às quais elas podem pertencer e no interior das quais elas deveriam exercer uma responsabilidade (família, comunidade cultural, nação etc.);

– quem quer que seja, mesmo nas gerações futuras, na medida em que um ambiente cultural esteja empobrecido, em que uma diversidade seja perdida. O não respeito à diversidade é um empobrecimento dos meios, das instituições e, de modo geral, dos sistemas sociais, o que dificulta o respeito aos direitos culturais dos indivíduos.

Além do mais, o desgaste atinge aquilo que está *entre as pessoas*: um empobrecimento do ambiente, uma desvalorização das referências, uma perda em termos de diversidade cultural[14].

Em troca, a gravidade das violações evidencia o espantoso efeito de alavanca dos direitos culturais: não se trata mais de lutar contra uma pobreza que seria como um buraco negro, mas de respeitar e conectar os recursos presentes, a começar pelos recursos humanos, com aqueles dos patrimônios. Antes de mais nada, convém fazer o elogio da riqueza, em toda a parte presente e subjacente. Os direitos culturais, então, não são senão uma nova realização da modernidade.

[14] Para um desenvolvimento desse tema e a observação da efetividade dos direitos culturais ligada ao respeito da diversidade, ver os documentos de síntese, sobretudo os de nºs 4 e 15, no site do Observatório no Instituto Itaú Cultural.

Patrice Meyer-Bisch

Coordenador do Instituto Interdisciplinar de Ética e Direitos Humanos (IIEDH) e da Cátedra Unesco para os direitos humanos e a democracia, Universidade de Friburgo, Suíça.
E-mail: patrice.meyer-bisch@unifr.ch

Acre, Brasil. Foto: Pedro França/MinC

DIREITOS CULTURAIS, O FILHO PRÓDIGO DOS DIREITOS HUMANOS[1]

Jesús Prieto de Pedro

Os direitos culturais vivem o paradoxo de ser um conceito de sucesso, mas ao mesmo tempo polêmico e insuficientemente elaborado. De fato, estamos assistindo à instalação dos direitos culturais nos grandes ideais jurídico-políticos atuais, mas uma de suas concretizações, os direitos coletivos, tornaram-se o Cabo da Boa Esperança da crítica liberal. Além disso, do ponto de vista doutrinal, os direitos culturais aparecem insatisfatoriamente desenvolvidos, o que os relega à condição de parentes pobres dos direitos humanos. Não faz muito tempo, o especialista Janusz Symonides intitulava assim um trabalho: "Os Direitos Culturais, uma Categoria Negligenciada dos Direitos Humanos", e o chamado Grupo de Friburgo, colaborador da Unesco na preparação de uma declaração sobre os direitos culturais, adotou um título similar para o seminário organizado em 1991: "Os Direitos Culturais, uma Categoria Subdesenvolvida dos Direitos Humanos".

[1] Artigo publicado na revista *Crítica* nº 952, mar. 2008, p. 19-23.

No momento de avançar no esclarecimento do conceito, a reflexão não pode nem deve ser feita à margem de uma mais ampla sobre os direitos fundamentais. Como lembra o constitucionalista alemão Häberle, a estrutura doutrinal dos direitos fundamentais procede dos primeiros anos do século XX e, curiosamente, continuamos vivendo como "anões nos ombros de gigantes", dos rendimentos daquela fenomenal contribuição. Para o que nos interessa aqui, o fato é que aquela contribuição fundacional não considerou a realidade dos direitos culturais, pois era um momento no qual nem mesmo os textos constitucionais haviam formalizado o uso do conceito de cultura. Foram constituições da segunda e da terceira décadas do século XX (a Constituição mexicana, de 1917, e a espanhola, de 1931) que primeiro começaram a fazê-lo. No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos seria o primeiro instrumento a fazer uma sucinta menção aos direitos culturais no Artigo 22, cujo conteúdo é desenvolvido pelos Artigos 26 (educação) e 27 (cultura), menção que será afiançada com a aprovação, pela Assembleia Geral, dos Pactos de 1966.

A necessidade de incorporar os direitos culturais aos direitos fundamentais assenta-se na altíssima importância política, social e científica que o cultural adquiriu hoje, após um processo desenvolvido principalmente na segunda metade do século passado. Ao velho

Festa Pomerana, Santa Maria de Jitibá, ES, 2009. Foto: Humberto Pimentel

ideal ilustrado – da cultura como fator essencial do desenvolvimento pessoal – acrescenta-se agora seu valor como fator de igualdade e solidariedade, de integração social e desenvolvimento. Os indivíduos já não são as mônadas exclusivas das nossas sociedades, salvo que os grupos e as comunidades intermediárias também interferem naqueles que desenvolvem sua vida. E os movimentos imigratórios estão provocando um salto na complexidade cultural interna do Estado que não pode mais ser eficazmente administrada somente com os direitos fundamentais clássicos das liberdades de expressão, da reunião, da associação ou da igualdade. O grande politicólogo Hermann Heller antecipou essa percepção quando propôs incorporar a cultura como a quarta dimensão do Estado, junto com as três clássicas (poder, território e população). E, não alheia a essa importância, há a explosão, nas últimas décadas, da reflexão sobre a cultura nas ciências sociais, e a legião de disciplinas (sociologia, economia, ciência política, teoria da comunicação, direito...) que também assumiram como sua essa reflexão.

Atender a essa necessidade exige, inevitavelmente, um impulso da doutrina dos direitos culturais e uma melhoria da sua positivização nos textos internacionais e nas constituições. Para tal fim, realizaremos algumas propostas.

A primeira é a consideração consistente sobre os direitos culturais como parte dos direitos fundamentais, como uma categoria a mais, que se soma aos direitos políticos, sociais e econômicos. 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.

Em segundo lugar, impõe-se uma concepção integral dos direitos culturais, que deverá compreender a totalidade dos direitos que têm a ver com os processos culturais: as liberdades de criação artística, científica e de comunicação cultural, os direitos autorais, o direito de acesso à cultura, o direito à identidade e à diferença cultural, o direito à conservação do patrimônio cultural... Ou, o que é a mesma coisa, os direitos culturais são direitos complexos que estão presentes em todas as "gerações dos direitos fundamentais" que foram sendo historicamente gestados, a saber: os direitos a liberdade, igualdade e solidariedade. Assim, entre os direitos de liberdade – cuja essência é garantir uma esfera de imunidade aos indivíduos diante de qualquer tentativa de imposição ou censura pelo poder – encontram-se as cruciais liberdades culturais de criação e comunicação, escolha e transmissão cultural. Os direitos de igualdade – que, ao contrário, exigem uma ação positiva e prestacional dos poderes públicos – têm como objetivo que essa liberdade formal se torne real e efetiva, pois, como expressou Eleanor Roosevelt no debate preparatório da De-

claração Universal, "um homem necessitado não é um homem livre". Esses direitos de igualdade têm, também, um âmbito de manifestação privilegiado na cultura por meio das instituições e dos serviços públicos culturais (a educação, os museus, arquivos, bibliotecas...), cuja função é facilitar o acesso à cultura para todos os cidadãos. E, por último, na geração dos chamados direitos de solidariedade (ao meio ambiente, à paz...), o direito à conservação do patrimônio cultural é um exemplo evidente de solidariedade intergeracional.

Mas a concepção integral não se esgota aqui, pois o caráter transversal da cultura (ela não é um âmbito fechado e separado, mas está presente em todos os âmbitos da vida humana) obriga os outros direitos fundamentais não culturais a considerar a dimensão cultural que às vezes se evidencia em seu exercício (assim, quando a liberdade de expressão ou o direito de associação entram em contato com um valor cultural, este deve ser considerado).

Como consequência, e em terceiro lugar, há uma urgência em superar, de uma vez por todas, o atual impasse conceitual que remete à consideração dos direitos culturais como direitos atribuíveis somente às minorias. Isso é um erro porque compreendem tanto uma dimensão individual, como direitos de todos os seres humanos, quanto uma dimensão coletiva, como direitos dos grupos nos quais desenvolvem sua vida, independentemente de sua situação postergada ou vantajosa. Se esse passo não for dado, é impossível falar dos direitos culturais como direitos universais que fazem parte do sistema dos direitos fundamentais. A articulação das dimensões individual e coletiva inerentes aos direitos culturais deve começar por "dessencializar", desdramatizar os direitos coletivos, como fizeram algumas constituições ibero-americanas (em particular, as do Brasil, de 1988, e da Colômbia, de 1991), melhor exemplo dessa normalização e concretização do conteúdo dos direitos culturais no constitucionalismo atual. Esse singular gêmeo dos direitos culturais, como direitos duais, encontra seu fundamento no fato de que o indivíduo não é um átomo isolado, seu eu cultural se constrói em interação com outros seres – "um coração solitário não é um coração", dizia o poeta Machado –, o que se manifesta em forma de grupos e comunidades culturais diferenciados.

É preciso aceitar que a garantia dos direitos coletivos não equivale à soma dos direitos individuais do grupo; ela exige algo mais, já que os grupos são portadores de identidade, um bem comum que funciona como um tipo de copropriedade ou *pro indiviso*. Por isso, para evitar os difíceis obstáculos e mal-entendidos nos quais incorreu o debate, propomos falar melhor sobre bens culturais coletivos. A chave da articulação de ambas as dimensões está no fato de que as técnicas de proteção desse bem coletivo não podem ser as dos direitos fundamentais de liberdade (a atribuição de um direito público subjetivo aos grupos geraria conflitos irresolúveis com os direitos individuais e, além disso, não seria funcional), mas sim de outra ordem. A primeira garantia reside na geral dos princípios de igualdade e não discriminação. De forma mais específica – no caso das comunidades culturais primárias –, a garantia desses bens coletivos pode determi-

Produção de cerâmica na Comunidade Yuba, Mirandópolis, SP, 2009. Foto: Humberto Pimentel

nar a própria organização do Estado na forma de autonomia territorial, que dá lugar a diferentes fórmulas de descentralização estatal (federais, regionais ou atípicas). Outras garantias são as institucionais. É conveniente invocar o caso das línguas. Para a proteção dos direitos linguísticos, não basta reconhecer a liberdade da língua; ela deve estar acompanhada de uma garantia institucional, a "declaração de oficialidade", pela qual os poderes públicos se comprometem a utilizar e a reconhecer efeitos no uso da língua ou línguas determinadas, assim como a inclusão nas instituições formativas. De qualquer forma, essas garantias e proteções do direito coletivo devem ter um limite inevitável na liberdade de escolha dos indivíduos sobre seu pertencimento ou não a uma comunidade cultural. Essa liberdade, que começa a ser explicitamente formulada nos textos (por exemplo, o Artigo 3 da minuta da Declaração de Friburgo sobre Direitos Culturais), é fundamental para que os bens e valores da cultura não submetam os indivíduos, e sim aumentem sua liberdade.

Por tudo isso, e como conclusão, proponho entender os direitos culturais como aqueles direitos fundamentais que garantem o desenvolvimento livre, igual e fraterno dos seres humanos em seus diferentes contextos de vida, valendo-nos dessa singular capacidade que temos, entre os seres vivos, de simbolizar e criar sentidos de vida que podemos comunicar aos outros.

Sem dúvida, há muito caminho por percorrer. Mas vemos sinais positivos na configuração dos direitos culturais. Assim, na recente Convenção da Unesco sobre a diversidade cultural, embora eles não sejam objeto direto de sua regulação, além de medidas nacionais, encontramos uma inovadora abordagem de medidas para a cooperação cultural internacional como fator de desenvolvimento e de proteção da diversidade. Cabe mencionar especialmente a Carta Cultural Ibero-Americana, aprovada em Montevidéu em 2006, que formula um avançado "princípio de reconhecimento e proteção dos direitos culturais" e termina com a seguinte afirmação: "Estes direitos são a base da plena cidadania e tornam os indivíduos, no coletivo social, protagonistas da tarefa no campo da cultura".

Jesús Prieto de Pedro

Doutor em direito. Diretor do Instituto Interuniversitário para a Comunicação Cultural da Universidade Carlos III e da Universidade Nacional de Educação a Distância (Uned), na Espanha. Titular da cátedra Andrés Bello de Direitos Culturais (Convênio Andrés Bello-Uned-Universidade Carlos III, Madri). Professor, vice-reitor e decano da Faculdade de Direito da Uned. Autor de estudos e publicações sobre assuntos de direito público e sobre múltiplos aspectos do direito da cultura.
E-mail: jprieto@der.uned.es

Grupo Barbatuques se apresenta no Rumos Educacão: aula-espetáculo, Itaú Cultural, São Paulo, SP, 2005. Foto: Cia de Foto

O DIREITO DE TER ACESSO À CULTURA E DELA PARTICIPAR COMO CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DOS DIREITOS CULTURAIS

Annamari Laaksonen

> "Acesso é frequentemente descrito como uma condição imprescindível para a participação das pessoas na sociedade como membros com plenos direitos e responsabilidades. Trata-se de um conceito ligado a inclusão, representação e promoção da cidadania. O acesso aos serviços e às expressões culturais vem lentamente se transformando na fundamentação da maioria das políticas culturais."[1]

No mundo de hoje, a cultura não só contribui para a formação de identidades e a construção da base simbólica e de valores de uma sociedade como também atende a inúmeros outros propósitos, desde o crescimento econômico até a coesão social. Isso também fez surgir a necessidade de maior visibilidade dos aspectos transversais da cultura – mas, ao mesmo tempo, também uma voz de crítica do setor cultural de que a cultura não deveria ser tratada como um supermercado de respostas fáceis. Pelo fato de a cultura exercer um papel tão importante, às vezes é difícil entender que os direitos culturais tenham despertado tão pouco interesse em termos políticos – e legais – e que a regulamentação do setor cultural e o papel da cultura em diferentes processos sociais tenham levado um longo tempo para ganhar forma. Há um consenso de que a cultura gera direitos e responsabilidades, e atualmente há vários instrumentos internacionais que tentam dar uma resposta a essa tarefa.

[1] O texto está intimamente ligado a um documento de referência apresentado por ocasião do 1º Campus Euro-africano de Cooperação Cultural em Maputo, em junho de 2009, e a uma publicação de maio de 2010 do Council of Europe Publishing: *Making Culture Accesible: Access, Participation and Cultural Provision in the Context of Cultural Rights in Europe* [Tornando a Cultura Acessível: Acesso, Participação e Abastecimento Cultural no Contexto dos Direitos Culturais na Europa].

Estamos começando a ultrapassar o ponto em que falamos de direitos culturais como um grupo. Após anos de uma evolução às vezes rápida, às vezes lenta, da definição do que poderiam ser os direitos culturais, ainda não há um consenso sobre o seu teor. Os direitos culturais frequentemente são considerados como aqueles exclusivamente relacionados a um conteúdo ou uma expressão cultural ou também aqueles que incluem os chamados direitos conexos, como o direito à educação, ou as liberdades fundamentais, como o direito de expressão ou a liberdade de informação. Assim, neste artigo, a autora se concentrará em duas partes fundamentais dos direitos (humanos) culturais: o acesso à cultura e o direito de participação na cultura.

A participação nas atividades culturais, juntamente com o acesso a elas, forma a espinha dorsal dos direitos humanos relacionados à cultura. O acesso é um elemento indispensável de qualquer direito cultural e, principalmente, do direito de participar da vida cultural. O acesso está relacionado a oportunidades, opções, alternativas e escolhas. É um ambiente seguro e capacitador de igualdade, interação, reconhecimento e respeito. Construir acesso está relacionado a *tornar possível, facilitar* e *deixar acontecer.* O acesso é uma precondição para a participação, e a participação é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos.

A participação está fortemente ligada à cidadania cultural. O conceito exato de sociedade civil está ligado à promoção e à proteção dos direitos culturais e das liberdades. Muitos dos agentes culturais da sociedade civil "nasceram", no que se refere à promoção e à proteção das identidades e do vínculo cultural, para promover os direitos coletivos. A cidadania é, sobretudo, um conceito político ou social, mas vem ganhando forte conteúdo cultural também. Muitas fontes sustentam que a cidadania cultural está intimamente ligada à ideia de fazer parte de uma comunidade e, sem o exercício da cidadania cultural, não seria possível ter uma comunidade coesa.

> Sem o direito de participar da vida cultural, as pessoas não conseguem desenvolver vínculos sociais e culturais que são importantes para a manutenção de condições satisfatórias de igualdade. Quando as pessoas são excluídas da vida cultural, isso pode ter consequências para o bem-estar e até para a sustentabilidade da ordem social. A participação está intimamente relacionada à capacidade dos cidadãos de criar um senso de responsabilidade em áreas como respeito pelos outros, não discriminação, igualdade, justiça social, preservação da diversidade e do patrimônio e no que se refere a outra cultura. (LAAKSONEN, 2010)

Com relação a acesso, alguns proporcionam acesso primordial a sua cultura. Absjorn Eide (2002) destaca o direito à cultura como base para a identificação:

> Os direitos culturais deveriam dar prioridade ao acesso à própria cultura de uma pessoa e ao aprendizado dela bem como ao direito de participação na reprodução e no posterior desenvolvimento dessa cultura. O indivíduo, como produtor de cultura, torna-se importante quando ele/a vê que algumas das antigas tradições são inaceitáveis ou insuficientes (em comparação com outras práticas em outras partes do mundo). Na medida em que algumas das antigas tradições podem não acompanhar as linhas de igualdade, liberdade e integridade pessoal, o direito de inovar e mudar velhos hábitos também deve ser garantido.

Outros, como Rudder (2006) , dizem: "O direito ao acesso aos produtos de outras culturas bem como o direito ao acesso à cultura de uma pessoa é, portanto, fundamental para a aceitação da diversidade cultural significativa".

Em um espaço cultural compartilhado, é o acesso à vida cultural e a participação nela que constituem uma parte essencial para o sucesso das políticas. A dimensão coletiva dos direitos culturais fomenta a ação coletiva e pode ser demonstrada como instrumento poderoso de ação coletiva. A ação coletiva contribui para promoção, defesa e proteção dos direitos culturais e da conscientização por meio de diversas atividades, que vão do monitoramento à participação de diferentes maneiras. O debate sobre os direitos culturais assume diferentes formas em diferentes lugares. Enquanto na Europa e no mundo ocidental as áreas com maior desenvolvimento no sentido jurídico dos direitos culturais estão relacionadas com os direitos de propriedade intelectual e a educação, fora da Europa podemos observar processos nos quais os direitos culturais estão relacionados com grandes temas sociais, como direitos sexuais e de reprodução e mobilidade. Os direitos culturais, incluindo o direito à participação na vida cultural, são direitos individuais com uma natureza coletiva. Yvonne Donders (2004) afirma: "As comunidades representam um importante fator na criação de uma vida de valor para os indivíduos, e essas comunidades deveriam ser protegidas por direitos coletivos".

A perspectiva da lei internacional e da criação de políticas

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.

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.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2004 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Liberdade Cultural num Mundo Diversificado,* foi dedicado à concretização da liberdade cultural no mundo. O relatório afirma que não é permitido às pessoas ou aos grupos fazer parte da sociedade – é o que se chama de exclusão de participação – e que milhões de pessoas no mundo são impedidas de ter acesso à sua cultura ou a de outros ou de participar delas.

Segundo o Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o Artigo 15.1.a do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966), em termos legais, um dos primeiros instrumentos internacionais a enfocar o acesso à vida cultural e a participação na vida cultural é a Recomendação da Unesco de 1976 sobre a Participação e Contribuição Popular na Vida Cultural, não legalmente vinculativa. A recomendação define o acesso como "as oportunidades concretas disponíveis a todos em particular por meio da criação de condições socioeconômicas apropriadas para a livre obtenção de informações, treinamento, conhecimento e compreensão e para usufruto dos valores culturais e da propriedade cultural". Da mesma forma, a participação é definida como "as oportunidades concretas garantidas a todos – grupos e indivíduos – para sua livre expressão, comunicação, ação e engajamento em atividades criativas com vistas ao pleno desenvolvimento de sua personalidade, uma vida harmoniosa e o progresso cultural da sociedade".

Os instrumentos acima mencionados não são, evidentemente, os únicos instrumentos legais existentes dentro da lei internacional. Há vários documentos das Nações Unidas e outros que tratam dos aspectos da participação na vida cultural e o acesso a ela, desde a Declaração dos Princípios de Cooperação Cultural Internacional (ONU, 1966) à Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (Unesco, 2005). O acesso à cultura também é mencionado no Artigo 5 da Minuta da Declaração de Direitos Culturais 2007 de Friburgo.

Em 20 de novembro de 2009, o Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou, em sua 43ª sessão, o Comentário Geral Nº 21 sobre o direito de todos de participar da vida cultural. O Comentário Geral oferece uma definição de "todos", "vida cultural" e "participar".

Ele define participação

> como o direito de todos – sozinhos ou associados a outros ou como uma comunidade – de agir livremente, escolher sua própria identidade, identificar-se ou não com uma ou várias comunidades ou mudar essa escolha, participar da vida política da sociedade, envolver-se nas suas próprias práticas culturais e expressar-se na língua de sua escolha. Todos também têm o direito de buscar e desenvolver o conhecimento e as expressões culturais e compartilhá-las com outros, bem como agir com criatividade e participar da atividade criativa.

Com relação ao acesso, o Comentário Geral reconhece que ele

> cobre, particularmente, o direito de todos – sozinhos ou associados a outros ou como uma comunidade – de conhecer e entender sua própria cultura e a de outros por meio da educação e da informação, bem como receber educação e capacitação de qualidade com a devida atenção à identidade cultural. Todos também têm o direito de aprender as formas de expressão e disseminação por meio de qualquer suporte técnico de informação ou comunicação, seguir um modo de vida associado ao uso de produtos e recursos culturais, como terra, água, biodiversidade, língua ou instituições específicas, e beneficiar-se do patrimônio cultural e da criação de outros indivíduos e comunidades.

Indígenas Ashaninka, Aldeia Apiwtxa, Acre, Brasil. Foto: Pedro França/MinC

O Comentário Geral confere particular atenção às pessoas e comunidades que requerem proteção especial, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, minorias, migrantes, indígenas e povos e pessoas que vivem na pobreza. As obrigações legais dos Estados variam do respeito à escolha das identidades culturais à fruição de diferentes liberdades, e da proteção do patrimônio cultural ao respeito e à proteção das produções culturais.

Fomentando o acesso à vida cultural e a participação nela

No tocante à vida cultural, o acesso e a participação adquirem, evidentemente, formas diferentes em contextos diversos. Os avanços tecnológico e digital também estão, sem dúvida, mudando a paisagem da participação cultural. Mesmo que a participação digital nunca devesse ou pudesse substituir uma experiência ao vivo, a virtualização da cultura também torna a participação mais democrática, mesmo que o contexto virtual não esteja isento de problemas. Do mesmo modo, outras formas de participação estão ganhando maior destaque – alguns aspectos da interação social que podem não ter sido tradicionalmente considerados como cultura adquiriram maior importância e visibilidade. A cultura jovem global/local é um claro exemplo disso.

O desenvolvimento de medidas internacionais é importante, porém aqueles que trabalham com o lado que recebe os direitos culturais – sejam Estados, administrações ou, sobretudo, atores da sociedade civil e o povo em geral – sabem que, às vezes, são necessárias ações urgentes e imediatas. Enquanto as políticas culturais locais precisam

Procissão da Alma Penada, Semana Santa em Mariana, MG, 2010.
Foto: Humberto Pimentel

lidar com os problemas de incorporação, as políticas nacionais demoram mais para entrar no ritmo. A diversidade de atores locais ou de cidades como fonte de políticas locais é mais permissiva do que o papel dado ao Estado. Enquanto o ambiente local precisa refletir o acesso físico e a possibilidade de interação, o elemento participativo nas políticas nacionais está relacionado, muitas vezes, com o reconhecimento.

Muitos ativistas, legisladores, pensadores e pessoas "comuns" destacam que o ambiente local é o espaço onde acontecem os conflitos culturais da vida cotidiana. Os instrumentos jurídicos internacionais podem exercer um papel orientador nos cenários locais, contudo, a verdadeira questão é como transformá-los em políticas bem-sucedidas. No nível local,

> a cultura pode funcionar como um exercício fundamental de cidadania, autonomia e liberdade, mas, ao mesmo tempo, como uma base de contradição, fragmentação de sociedades e falta de comunicação entre membros de uma certa comunidade... As políticas culturais de nível local apresentam fortes dimensões éticas, que variam desde o fortalecimento dos fenômenos sociais, como a democracia e a igualdade, o acesso e a participação, até o senso de pertencer a uma comunidade. Além disso, a cultura também pode gerar contraposições e conflitos que trazem um desafio especial à formação de políticas culturais. Portanto, qualquer indicador para medir ações inclusivas deveria também incluir componentes sobre conflitos e discriminação. (LAAKSONEN, 2006).

Festa religiosa no Peru, 2010. Foto: Edson A. Gomes

A história dos processos locais que objetivam o fomento da participação na vida cultural é longa. O movimento comunitário foi lançado em comunidades marginalizadas na América do Norte e na Europa na década de 1970 e nas artes participativas (teatro comunitário etc.) em diferentes continentes. Segundo Jordi Pascual I Ruiz (2007):

> Uma vida cultural vibrante, diversa e inspiradora à qual cidadãos de todas as comunidades locais e subculturas têm acesso e com a qual podem se conectar constitui uma parte substancial do tecido social que determina o funcionamento e as localidades vivas atraentes – a qualidade de vida que um lugar oferece. O que faz de um indivíduo um cidadão (ou não) de uma cidade ou um lugar em particular é em grande medida determinado pelos aspectos culturais. As culturas específicas das comunidades em que nascemos, crescemos e fomos educados e as culturas locais do(s) lugar(es) em que moramos desde então e em que moramos no momento moldam nossa percepção de representação de um cidadão que é totalmente produto de uma localidade. Ali, cultivamos estilos de vida locais, participamos da vida cultural local e contribuímos para a colcha de retalhos cultural da qual nossas cidades natais são compostas. Se as comunidades locais em que moramos são fechadas ou abertas, monótonas ou inspiradoras, vibrantes ou agonizantes, satisfatórias ou desencantadoras e, por último, mas não menos importante, pobres ou ricas, também depende de como uma cidade trata seus assuntos culturais e estabelece suas políticas.

Nos últimos anos, a Agenda 21 da Cultura representa um dos modelos mais bem-sucedidos de integração dos princípios de participação em um planejamento de política urbana. Jordi Pascual I Ruiz chama-a de "uma declaração das cidades pelos direitos culturais". A Agenda 21 da Cultura, com seus 67 artigos (combinando princípios, compromissos e recomendações), foi aprovada pelas cidades e pelos governos locais em maio de 2004, tendo sido mais tarde adotada como documento de referência pela organização Cidades e Governos Locais Unidos. A Agenda 21 conta com uma fortíssima abordagem participativa baseada nos direitos para o planejamento e a programação de políticas nos âmbitos local, regional, nacional, internacional e organizacional. Adotou um conjunto de recomendações para reforçar a participação cultural democrática em nível local, incluindo "o fomento e o estímulo da participação democrática dos cidadãos na formulação, no exercício e na avaliação de políticas públicas relacionadas à cultura".

Há, no entanto, grupos que merecem atenção especial e necessitam dela. Segundo Elsa Stamatopoulou (2004), a participação na vida cultural e outros direitos culturais são importantes para todas as pessoas, mas são fundamentais para pessoas que pertencem às minorias por causa da discriminação e da marginalização que todas elas podem facilmente sofrer. Diferentes grupos minoritários, como minorias nacionais, culturais e linguísticas, pessoas portadoras de deficiência, e

pessoas com diferente orientação sexual, podem aumentar suas possibilidades de participação na sociedade por meio da cultura e das atividades artísticas. Fintan O'Toole (2006) afirma que o acesso e a participação não são apenas fatos físicos, pois também estão relacionados com as imagens e os símbolos que a sociedade produz e reproduz. A visibilidade, a representação e as imagens corporais fazem parte da produção cultural. Da mesma forma, diferentes minorias ou grupos culturais sofrem de falta de informação que facilite seu acesso à cultura. Também é necessário saber mais sobre a participação de grupos minoritários e suas diferentes formas. É importante saber como os grupos das minorias, dos idosos, das mulheres e das famílias sentem que seus direitos de participação cultural estão garantidos – e como as administrações públicas respondem às suas variadas necessidades.

Agenda global

A cultura, em última instância, está relacionada com as relações humanas. Nossa tendência é não construir culturas sozinhos e tendemos a nos identificar pertencendo a um grupo mesmo que seja, em um estágio ideal, mantendo a nossa experiência pessoal e o nosso crescimento como uma pedra de construção para compreender quem somos e o que nos torna tão únicos. Podemos estar de acordo ou em desacordo com o fato de que a participação cultural pode ou não dar um significado mais profundo a nossas vidas ou nos munir de possibilidades para termos a chance de nos manifestar nas decisões que nos afetam. Podemos ser capazes de pensar que o acesso à cultura e a participação na vida cultural ampliam nossa sensação de fazer parte de uma comunidade e conferem um significado emocional à nossa interação social. Pode ser que precisemos de mais informações sobre quem constitui a cultura em que vivemos e como nós mesmos participamos dessa constituição. Como sabemos, a cultura não é um fato estático, mas um organismo vivo e, portanto, nossas formas de participação também passam por mudanças. Provavelmente, o ponto em que todos nós concordamos é que deveríamos ter a oportunidade ao acesso, deveríamos poder escolher se participamos ou não, e tudo isso deveria ter uma base normativa que garantisse essas possibilidades em qualquer circunstância e para todos. Também concordamos que as políticas públicas, principalmente as políticas culturais, deveriam refletir sobre aquilo que contribui para a construção de um ambiente capacitador em que os direitos à participação na vida cultural ou o acesso a ela estejam contemplados.

13ª Parada do Orgulho GLBT de São Paulo, SP, 2009. Foto: Moacyr Lopes Junior/Folhapress

> Em resumo, isso significa que todo cidadão, seja membro de uma maioria ou minoria, tem os mesmos direitos de acesso à vida cultural e de participação nela. Na prática, porém, o poder que muitos tratados internacionais têm pode acabar sendo modesto demais na elaboração de ações na prática. No entanto, a lei internacional proporciona efetivamente alguns dos mais importantes parâmetros que influenciam a concretização do acesso à vida cultural e a participação nela. Eles refletem um consenso da comunidade internacional sobre essas questões e, portanto, é importante a participação dos países nos processos internacionais. O verdadeiro teste, contudo, sempre tem como foco a população civil e o modo como as regulamentações internacionais (e nacionais) são transformadas em políticas inclusivas. (LAAKSONEN, 2010)

Quando estamos trabalhando com atores da sociedade civil, fica claro – sem grande surpresa – que há uma necessidade de estabelecer uma ligação entre o macronível (instrumentos, processos e sistemas de follow-up internacionais) e o micronível (interação cultural cotidiana). Garantir os direitos culturais – e o direito de participação na vida cultural em particular – é realmente um trabalho de base de muitos atores.

Uma grande parte das atividades relacionadas com acesso e participação é realizada por atores voluntários de organizações sem fins lucrativos ou outras do terceiro setor. No entanto, o setor da sociedade civil tem uma grande dependência de verbas públicas. Trata-se de um campo ativo para coesão social, educação cidadã e diferentes aspectos da ética social, como conscientização sobre várias questões.

O acesso à vida cultural e a possibilidade de fazer uma contribuição significativa e participar das atividades culturais, da vida e da criação culturais ganham mais importância em tempos de crises e dificuldades. De acordo com estudos recentes, as indústrias criativas constituem um dos poucos setores que conseguiram resistir à crise global. Houve quem dissesse que as crises financeiras argentinas estimularam as atividades criativas e artísticas. A participação na vida cultural não oferecerá soluções econômicas, mas aumentará o bem-estar das pessoas e o senso de pertencimento. O acesso à cultura e a possibilidade de dela participar estão basicamente vinculados a relações e interações humanas. As políticas que incentivam esses aspectos podem ter impactos de grande alcance sobre a coesão social, a formação da cidadania e a construção de vidas significativas.

Referências bibliográficas

DONDERS, Yvonne. The legal framework of the right to take part in cultural life. Documento de referência para o Dialogue on Cultural Rights and Human Development. Barcelona, 2004.

_____. Towards a right to cultural identity in international human rights law. Seminário Internacional sobre Diversidade e Direitos Culturais. São Paulo, 31 mar. 2004.

EIDE, Asbjorn. Minority rights and the right to participate in cultural life. With special reference to CECSR Article 15 (1) (a). Apresentado na Mesa-Redonda Internacional sobre o Direito de Participar na Vida Cultural. Quezón, Filipinas, 11-13 fev. 2002.

LAAKSONEN, Annamari. Making culture accessible: access, participation and cultural provision in the context of cultural rights in Europe. Council of Europe Publishing, 2010.

_____. *Cultural rights and cultural diversity*: building a global agenda. Documento de referência para o 1º Campus Euro-africano de Cooperação Cultural. Maputo, Moçambique, 22-26 jun. 2009.

_____. *Building cohesion*: cultural rights and their application into policies and action. Trabalho apresentado no Fórum Internacional de Direitos Culturais e Diversidade. Seul, Comissão Coreana Nacional da Unesco, Política Turística e Cultura Coreana, Fundação Interarts, 14-15 nov. 2006.

O'TOOLE, Fintan. Dismantling the barriers to participation in cultural life. 5ª Conferência Nacional de Pesquisa. Dublin, National Disability Authority, 16 nov. 2006.

RUDDER, Pierce Antonio. "Cultural diversity and cultural expressions: why it is necessary to protect diversity", paper presented at the International Forum of Cultural Rights and Diversity, Seoul, Korean National Commission for Unesco, Korean Culture and Tourism Policy, Interarts Foundation, November, 14th-15th, 2006.

RUIZ, Jordi Pascual I. On citizen participation in local cultural policy development for European cities. In: *Guide to citizen participation in local policy development for European cities*. Fundação Interarts, Associação Ecumest, European Cultural Foundation, 2007.

STAMATOPOULOU, Elsa. *Why cultural rights now?* Nova York: Conselho Carnegie, 29 set. 2004.

Annamari Laaksonen

Coordenadora de projeto da Fundação Interarts, Barcelona.
E-mail: alaaksonen@interarts.net

Grafite na Av. Paulista, Itaú Cultural/Projeto Aprendiz. Foto: Rubens Chiri/Agência Perspectiva

A CIDADE COMO ESPAÇO PRIVILEGIADO PARA OS DIREITOS CULTURAIS

Alfons Martinell Sempere

Para Eduard Delgado, que sempre esteve alguns passos adiante na questão das políticas culturais.

Durante muitos anos, as reflexões sobre as políticas culturais incorporaram, de forma mais ou menos explícita, uma referência aos direitos culturais. São conteúdos que podem ser tratados com base em muitas perspectivas. Atualmente, dispomos de estudos e dados de trabalhos especializados muito interessantes que podem nutrir uma reflexão sobre a fundamentação das políticas culturais com base nos direitos culturais.

Para nos situarmos no contexto dessa reflexão, devemos considerar os seguintes referenciais:

> Os princípios do artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948[1] foram concretizados em uma convenção ratificada pela maioria dos

[1] Artigo 27. 1. Toda pessoa tem o direito de fazer parte livremente da vida cultural da comunidade, de usufruir das artes e participar do progresso científico e dos benefícios que dele resultem. 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais que lhe pertençam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas da qual for autora.

países no Pacto 15 dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966[2]. Sobre essa base foram sendo construídos os discursos sobre os direitos culturais. Foi impulsionada uma maior concretização a partir do Conselho da Europa e da Unesco, encomendando ao Institut Interdisciplinaire d'Éthique et des Droits do l'Homme (IIEDH) da Universidade de Friburgo, Suíça[3] uma declaração específica sobre os direitos culturais que, apesar de serem uma contribuição muito interessante, não chegaram a obter uma aprovação dos organismos que os promoveram. Existem mais declarações e documentos sobre essa questão em muitas versões. Talvez a mais significativa a ser considerada, por sua particularidade, seja a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas[4]. Esta declaração se inscreve em uma tendência a considerar os direitos culturais como um assunto relacionado com minorias, grupos étnicos ou grupos vulneráveis.

Tudo indica que a via de um acordo internacional, para todos os cidadãos, sobre os direitos culturais tem grandes dificuldades de aceitação na agenda dos organismos multilaterais, pela omissão dos governos nacionais em assumir um compromisso legal no âmbito internacional sobre a questão. Por essa razão, as novas propostas de trabalho e reflexão sobre esse assunto abordam a possibilidade de outras linhas de ação para avançar no tratamento dos direitos culturais para outros níveis.

Não podemos esquecer que, para além do mencionado Pacto 15 dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, não existe uma convenção no âmbito do direito internacional sobre os direitos culturais, apesar dos esforços que a Unesco e o Conselho da Europa aplicaram a partir do trabalho do Grupo de Friburgo, já mencionado.

Neste artigo, não tentarei aprofundar os conteúdos relacionados aos direitos culturais em suas diferentes dimensões, mas sim relatar brevemente uma experiência concreta que, por diferentes circunstâncias, não chegou a um bom porto nem foi editada para conhecimento e divulgação. Entendo que essa boa prática nos fornece muitos elementos para encontrar linhas de trabalho na gestão cultural com a contribuição dos direitos culturais como base de referência para uma prática na ação cultural.

Em primeiro lugar, uma referência ao contexto onde foi localizada a Fundação Interarts[5] (Espanha). Iniciou-se um processo de pesquisa aplicada no campo das políticas culturais, a partir de 2001, para analisar profundamente o desenvolvimento e a aplicação dos direitos culturais no âmbito da cidade. Por outro lado, a prefeitura de Barcelona estava em um processo de reflexão sobre a participação cidadã e a coesão social na política cultural. Fruto desse encontro, e dirigido pelo falecido diretor da fundação Eduard Delgado[6], foi iniciado um plano de trabalho que deveria ser concluído com a formalização de um documento que pudesse ser assumido, em âmbito municipal, pelos diferentes partidos políticos e criar uma base de referência para todos os cidadãos sobre os direitos culturais.

[2] Artigo 15. 1. Os Estados Partes reconhecem no presente Pacto o direito de toda pessoa a: a) Participar da vida cultural; b) Usufruir dos benefícios do progresso científico e de suas aplicações; c) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais que lhe pertençam em virtude das produções científicas, literárias ou artísticas da qual for autora. 2. Entre as medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar para garantir o pleno exercício deste direito, estarão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura. 3. Os Estados Partes do presente Pacto se comprometem a respeitar a indispensável liberdade para a pesquisa científica e para a atividade criadora. 4. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais em questões científicas e culturais.

[3] Redigido inicialmente em 1998, foi atualizado pelo Grupo de Friburgo em 2007. O documento em português pode ser encontrado em: http://www.unifr.ch/iiedh/fr/publications/declaration-de-fribourg/liste-des-declarations-online.

[4] Nações Unidas, 2007.

[5] Ver: http://www.interarts.net/es/

[6] Eduard Delgado foi um dos pioneiros da gestão cultural na Espanha e na Europa. Fundador do Centro de Estudos e Recursos Culturais de Barcelona, trabalhou também no Conselho da Europa.

Este trabalho foi desenvolvido até o ano de 2003 e formalizado em uma proposta, após um processo de participação e de discussão com especialistas de diferentes áreas, para ser submetido à aprovação do conselho. Lamentavelmente, o final desse processo coincidiu com as eleições e não chegou a ser formalizada uma carta de direitos e deveres culturais nessa cidade. Posteriormente, com o falecimento de Eduard Delgado no início de 2004, o projeto ficou sem continuidade. Nesse período, minha função como presidente da fundação me permitiu acompanhar todo o processo de reflexão-ação e participar de diferentes sessões de trabalho nas quais a equipe que realizou este projeto forneceu muitos elementos significativos[7].

[7] Nessa equipe trabalharam principalmente Annamari Laaksonen, Jordi Baltà, da Fundação Interarts, Jordi Pascual, da Prefeitura de Barcelona, e Ramón Cossialls, como especialista, que devem ser reconhecidos por suas contribuições ao longo de todo o processo.

Os direitos culturais em forma de carta

Em um primeiro nível, estudou-se o modo mais adequado de transferir as reflexões conceituais, teóricas, jurídicas etc. sobre os direitos culturais, fruto de um processo muito longo do qual participou a maioria dos agentes e iniciativas mencionados anteriormente. O objetivo era encontrar a forma como os direitos culturais pudessem se concretizar na cidade e na vida cotidiana dos cidadãos. Nesse sentido, a impossibilidade de os governos dos Estados-nação aprovarem uma declaração ou convenção sobre os direitos culturais orienta toda a equipe a trabalhar para situar essa deliberação no âmbito local.

É interessante considerar o valor da cidade quando os governos nacionais não podem formalizar certos assuntos pela distância e pela incapacidade de estabelecer relações de negociação em nível de proximidade.

As reflexões de muitos anos em políticas culturais locais forneciam uma experiência muito significativa sobre os processos de democratização da cultura e descentralização de serviços culturais. A cidade permite viver um espaço idôneo para a participação dos cidadãos

Público na exposição *Contornos Sagrados de Evgen Bavcar*. Itaú Cultural, São Paulo, SP, 2003. Foto: Rubens Chiri/Agência Perspectiva

nas questões referentes à vida cultural. As chamadas políticas de proximidade tentam encontrar um equilíbrio entre a distância das decisões estatais, muitas vezes com um excesso de centralismo e dirigismo, e a proximidade da realidade da vida local.

A cidade é o lugar idôneo para o encontro entre a convivência e o espaço público, entre a educação e a cultura, entre a coesão social e a criatividade, entre a proximidade, a análise dos problemas e a busca de soluções adequadas. Em síntese, a cidade oferece um cenário propício ao desenvolvimento do princípio da participação cultural. A cidade é o espaço onde essa participação pode ser materializada em um conjunto de elementos que influenciam diretamente a vida social. Os cidadãos podem reconhecê-los em sua vida cotidiana.

O espaço público é a expressão mais explícita da cidade. É onde é possível encontrar as diferentes formas de expressão que a comunidade utiliza para seu usufruto e para manifestar sua existência às outras cidades. A cidade oferece um conjunto de lugares, situações e equipamentos que permitem às pessoas e aos grupos sociais organizar sua vida cultural conforme suas possibilidades.

Para além das leis e normas, nas cidades as comunidades organizam sua vida cultural da forma que for possível e se enriquecem culturalmente à medida que incorporam serviços públicos para facilitar seu acesso e fomentar a participação. Muitos desses processos são realizados de forma espontânea, às vezes com uma assunção dos serviços públicos por parte dos cidadãos, sem a participação do Estado.

Facilitar o acesso à cultura e fomentar a participação são tarefas que os responsáveis pelas cidades deverão facilitar baseados em propostas que permitam organizar a vida social conforme essas necessidades e as regras de jogo estabelecidas.

> A convivência é função da comunicação fluida e plena entre as pessoas que devem criar diferentes formas de agir com interesses comuns. E a comunicação, como foi indicado, deve se assentar sobre uma base moral para o entendimento e o diálogo. O Direito de Participar da Vida Cultural oferece as bases para um pacto que permite que a comunicação e o diálogo comecem a partir de um nível superior de valores comuns.[8]

Com base nessas reflexões, que foram analisadas e estudadas em muitos trabalhos sobre cultura e cidade, surge a ideia de fomentar a redação de uma carta de direitos culturais. Essa iniciativa se inscreve em um processo de realizar uma linha do plano estratégico da cidade que se definia como "tornar a cultura um elemento de coesão social". O formato de carta permitia mover-se em um documento clássico declaratório, mas como uma ferramenta para a boa governança local, um instrumento fruto do pacto e da convivência como forma de conseguir o objetivo de que a cultura ajude na configuração de contextos de coesão social mais amplos.

A carta é concebida como uma ferramenta de futuro da cidade que deve ser realizada "como resultado de um processo de reflexão conjunta de toda a cidade: especialistas culturais, estamentos do âmbito jurídico e dos direitos humanos, artistas, organizações para os direitos civis, entidades associativas, forças políticas."[9]

O formato de carta permite um tratamento jurídico administrativo flexível dentro de uma formalidade, mas também de certo espaço de experimentação dentro da estrutura[10] – proposta que pode favorecer processos de participação e intercâmbios ascendentes, tão escassos nas práticas políticas atuais.

[8] INTERARTS. Direitos e deveres culturais na cidade. Texto introdutório, 2002.

[9] INTERARTS. Carta de direitos e deveres culturais. Documento inédito, 2002.

[10] Como defende M. Crozier em seu livro *État moderne, État modeste*, Seuil, 1999.

Avenida Paulista, São Paulo, SP, 2010. Foto: Humberto Pimentel

Direitos culturais: e os deveres culturais?

A primeira reflexão orienta-se à consideração sobre se os direitos devem estar acompanhados de deveres, que, à primeira vista, parece a forma mais adequada para fomentar uma carta na qual todos os atores assumam suas responsabilidades e usufruam do contexto de liberdade que criaram após essa formulação.

Destaca-se que nesse trabalho as reflexões foram avançando no processo sobre aquilo que representava o conceito "deveres" culturais e se essa formulação era a mais adequada no campo cultural.

Em um primeiro ajuste, a equipe chegou a concretizar seus conteúdos:

> Por direitos culturais, entendemos os direitos que contribuem para o reconhecimento e a expressão cultural de uma pessoa ou grupo. Neste momento, estamos detectando os canais de expressão e de comportamento e os hábitos culturais que os cidadãos e cidadãs consideram necessários no espaço público como âmbito de convivência na cidade.
>
> Por deveres culturais, entendemos as responsabilidades morais que devem ser consideradas para que, exercendo os nossos direitos, o comportamento próprio se harmonize com o ambiente, e para garantir que ao mesmo tempo as outras pessoas usufruam dos mesmos direitos culturais. Alguns destes deveres se referem a atividades ou comportamentos dos cidadãos, enquanto que outros se relacionam com as necessidades que a cidade teria que atender.[11]

[11] INTERARTS. Carta de direitos e deveres culturais. Documento inédito. 2002.

Não podemos esquecer que as necessidades culturais dificilmente são generalizáveis, já que se fundamentam na liberdade individual dos cidadãos para decidir sobre suas necessidades culturais, como diz nossa diversidade criativa[12]. Por essa razão, é difícil avançar na ideia de deveres que utiliza o direito para definir as obrigações e responsabilidades dos cidadãos na vida social. Nesse sentido, a equipe redatora orientou a redação da carta com um preâmbulo de considerações e justificativas e três partes fundamentais:

[12] UNESCO, 1998.

– Os direitos culturais dos cidadãos e cidadãs;
– Os compromissos dos cidadãos e cidadãs;
– Os compromissos da administração municipal.

A divisão da carta nesses três tópicos permitia uma visão ampla, e ao mesmo tempo concreta, dos possíveis assuntos a ser tratados. Nessa ideia de carta, como pacto entre os diferentes agentes que intervêm na vida cultural da cidade, os cidadãos dispõem de direitos reconhecidos, comprometem-se com as regras do jogo e com formas de assumir responsabilidades individuais e coletivas. Finalmente, a administração pública, no âmbito de sua legitimidade e responsabilidade, adquire compromissos diante dos cidadãos que complementam os diferentes aspectos nos quais se configura uma forma de entender a participação na vida cultural em determinado contexto.

No quadro a seguir, apresenta-se uma seleção dos tópicos redigidos na carta referentes aos direitos que podem ilustrar a orientação do trabalho e sua concretização:

OS DIREITOS CULTURAIS DOS CIDADÃOS E CIDADÃS

O direito e a cidade como espaço cultural

- Os cidadãos e cidadãs têm direito a um ambiente urbano presidido pelos valores da beleza, da criatividade e da sociabilidade, e de utilizar a cidade para as suas necessidades expressivas e criativas.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito de mostrar a sua atividade e produção cultural no espaço público e de estabelecer um diálogo com os participantes e espectadores.

Acesso, proteção e não discriminação

- Os cidadãos e cidadãs têm os mesmos direitos no acesso à prática cultural no ambiente próximo e de promover projetos culturais próprios e de terceiros.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito à proteção de todas as culturas presentes no espaço urbano, especialmente as mais vulneráveis. Uma proteção que tem características específicas em relação à cultura arraigada ao território com o qual mantêm uma relação única de história, língua, paisagem, tradição e continuidade criativa.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito de usufruir de tempo de lazer que lhes permita fazer o uso adequado das oportunidades culturais e compatibilizá-lo com o seu modelo de vida cotidiana.

Participação, cooperação e criação de projetos

- Os cidadãos e cidadãs têm o direito de participar das manifestações culturais festivas ou artísticas organizadas no espaço público por qualquer segmento da sociedade.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito de contribuir para os debates públicos sobre a vida cultural nas cidades e de influenciar diretamente nas questões que os afetarem.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito de que suas unidades de convivência – bairros, ruas – sejam consideradas como unidades culturais capazes de realizar propostas e dispor de recursos públicos.

Memória, patrimônio e espiritualidade

- Os cidadãos e cidadãs têm direito à conservação dos elementos móveis e imóveis que forem considerados significativos no diálogo contemporâneo entre memória, identidade e criação.
- Os cidadãos e cidadãs que pertencem a qualquer comunidade cultural têm o direito de refletir a memória coletiva no espaço urbano e de que ela seja conservada e explorada pela cidade no futuro.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito de refletir sua espiritualidade nas práticas expressivas e criativas da cultura na cidade.

Educação artística, comunicação e conhecimento cultural

- Os cidadãos e cidadãs têm o direito ao conhecimento do passado e presente da sua cultura e das comunidades culturais com as quais convivem, especialmente da língua própria da cidade e daquelas que facilitam a coesão e a comunicação.
- Os cidadãos e cidadãs têm o direito a que a educação artística e cultural faça parte do currículo acadêmico desde o início da escolarização e de dispor no entorno próximo de ensino complementar que permita o máximo proveito das capacidades expressivas e criativas.
- Os cidadãos e cidadãs têm direito à informação nas disciplinas da organização e produção cultural e a todas aquelas que lhe permitam a criação e gestão de empresas em tal campo.

A divisão das partes responde ao processo de elaboração conforme os resultados dos trabalhos e das entrevistas com os atores sociais.

É importante destacar como o processo de redigir uma carta com essas características em direitos culturais se torna um motivo para o diálogo aberto e amplo com os agentes sociais, estimulando uma nova forma de relação mais além de certo populismo ou dirigismo que se manifesta muitas vezes na prática política da participação. Ou seja, um motivo para a interação social com a finalidade de estabelecer um sistema de relações e responsabilidades que permitam às pessoas exercer seu direito à liberdade cultural e encontrar formas práticas de articulação do princípio de participação na vida cultural. Nesse projeto, não havia a pretensão de resolver todos os âmbitos da participação cidadã, mas sim oferecer um espaço concreto no âmbito da vida cultural, extensível a outros âmbitos da vida cidadã, caso se deseje.

Um exemplo de como foram tratados os compromissos na carta:

Os compromissos dos cidadãos e cidadãs

- A Carta convida cidadãos e cidadãs a assumir estes compromissos por sua importância para a convivência, a socialização da criatividade e a promoção dos próprios Direitos Culturais.
- Os cidadãos e cidadãs são os atores e agentes da vida cultural da cidade e, consequentemente, são responsáveis pelo seu desenvolvimento espiritual, criativo e sensível.
- Os cidadãos e cidadãs assumem o compromisso de harmonizar sua expressão cultural com a convivência no espaço público e privado.
- Os cidadãos e cidadãs se comprometem a responder às propostas expressivas e criativas de outros cidadãos e grupos no espaço público da cidade.
- Os cidadãos e cidadãs se comprometem a promover a participação de todos os públicos possíveis em suas propostas culturais, especialmente daqueles setores entre os quais existe uma maior distância cultural.
- Os cidadãos e cidadãs se comprometem a considerar para os seus projetos culturais os setores mais vulneráveis da comunidade.
- Os cidadãos e cidadãs se comprometem, na medida do possível, a estruturar sua atividade cultural através de organizações estáveis que favoreçam a estabilidade, a continuidade, a visibilidade e a participação.
- Os cidadãos e cidadãs se comprometem a fazer com que a cultura da cidade chegue ao restante do mundo e a estabelecer sistemas de cooperação em projetos de outras culturas.
- As empresas da cidade se comprometem a considerar o impacto cultural de suas atividades e a assumir responsabilidades de mecenato e patrocínio.

Os compromissos da administração municipal

- A Administração Municipal se compromete a garantir a participação na vida cultural de todos os cidadãos e cidadãs em um espaço urbano rico em sensibilidades diante da arte, da memória e da convivência criativa.
- A Administração Municipal se compromete a garantir que o acesso a recursos públicos destinados à cultura seja não discriminatório, transparente e participativo em seu debate e na tomada de decisões.
- A Administração Municipal se compromete a dar suporte para a criação de entidades voluntárias e projetos profissionais que tenham o objetivo de melhorar as culturas da cidade, especialmente as mais minoritárias.
- A Administração Municipal se compromete a colocar à disposição dos cidadãos e cidadãs os equipamentos públicos que permitam satisfazer às necessidades expressivas e criativas.
- A Administração Municipal se compromete a colocar à disposição dos cidadãos e cidadãs meios de comunicação que fomentem a informação, o conhecimento e o debate cultural.
- A Administração Municipal se compromete a estabelecer um sistema independente de arbitragem para os conflitos culturais que possam surgir, baseado na Carta de Direitos e Compromissos Culturais na Cidade.

O processo realizado contemplava um primeiro nível de trabalho dos especialistas no tocante à interlocução municipal e um processo metodológico baseado em um questionário sobre a importância que davam a um conjunto de 60 ou 70 itens sobre direitos e deveres culturais. A elaboração desse questionário foi um primeiro trabalho do grupo de especialistas e tentou formular uma metodologia que permitisse posteriormente detalhar os componentes que se situavam dentro dos direitos individuais, direitos coletivos e direitos de acesso e participação na cultura. O conjunto desses sistemas estabelece uma metodologia e interpretação dos diferentes elementos práticos pelos quais os direitos culturais podem ser realizados. É um trabalho de grande interesse, já que pela primeira vez se situavam, em forma de enunciado, aspectos concretos que posteriormente poderiam ser incorporados à carta.

Ninguém ignora a grande dificuldade que esse processo tem e a "opinabilidade" que podemos encontrar em algumas de suas formulações. Não podemos incluir neste artigo todo esse material. É interessante destacar o processo de tentativa de transferência de alguns conceitos abstratos sobre os direitos culturais para formulações que possam ser aproveitadas em forma de afirmação ou negação no âmbito da gestão das políticas culturais nas cidades com base nesses princípios.

Prédio da região da Luz, São Paulo, SP, 2007. Foto: Humberto Pimentel

Esse trabalho conceitual foi desenvolvido em uma segunda fase, com base na constituição de diferentes grupos e coletivos que foram convidados a participar de reuniões com a metodologia de "focus group", nas quais pudessem compartilhar suas percepções sobre o questionário e debater coletivamente sua formulação, assim como a dificuldade de incorporar certa valorização ou priorização entre um e outro item. Vale destacar as dificuldades que encontramos na cultura na hora de emitir opiniões, decidir prioridades, selecionar obras ou, como nesse caso, selecionar e avaliar diretamente opções dos direitos ou compromissos culturais.

Destaca-se em toda a elaboração dessa carta o debate que o próprio setor cultural mantém sobre a necessidade de definir mais ou menos esses direitos e os perigos implicados nessas definições. Compartilho essas reticências, ao mesmo tempo em que constato que, se não houver esforços de concretização e formalização dos princípios que orientam as políticas culturais, estas se tornarão grandes contêineres capazes de assumir tudo e, em posições maximalistas, com propostas muito generalistas com baixo nível de precisão. Nós já observamos tudo isso nos estudos no campo das políticas culturais.

No fundo, existe uma reflexão profunda sobre se os direitos culturais podem ser elementos importantes para a gestão de políticas culturais ou simplesmente, uma vez mais, um componente retórico ao qual podemos recorrer com muita facilidade e que não comporte compromissos mais amplos para as instituições que têm o poder efetivo. A não formalização dos direitos culturais, apesar de suas dificuldades e perigos, despoja os cidadãos da capacidade de exigir um direito fundamental. Sem entrar nos aspectos normativos e sua concretização no direito, é importante estabelecer sistemas de garantias e processos de regulação (ou autorregulação) dos problemas culturais entre os cidadãos.

Nos trabalhos de participação e nas consultas aos especialistas, aparecem alguns elementos que podem ser interessantes para outras experiências:

– em primeiro lugar, existe uma dificuldade na formulação concreta dos direitos e é necessário um processo com certa criatividade para recopilar redações concisas que permitam uma fácil compreensão para o cidadão e permitam criar uma imagem clara do direito ou do compromisso que as pessoas têm;

– em segundo lugar, é necessário um trabalho explicativo profundo do conteúdo e das consequências de cada direito ou compromisso. Nesse sentido, a carta de direitos culturais deverá estar acompanhada de processos formativos e comunicativos que permitam acessar um amplo setor da cidadania;

– esses direitos têm significados diferentes em contextos diferentes, ou seja, são de difícil aplicação em outras realidades sem considerar uma análise profunda das características socioculturais do entorno.

Existe um debate profundo sobre a forma de tratar os direitos coletivos e os direitos individuais. Da mesma forma, em alguns casos, as condutas são individuais e os direitos, muitas vezes, são difíceis de precisar.

O processo de redação dessa carta em Barcelona foi um exercício que, mais do que sua concepção, permitiu, em minha opinião, estabelecer uma metodologia de trabalho aplicável aos direitos culturais. Por isso, o processo participativo manifestou de forma muito explícita a necessidade de manter um sistema de acompanhamento que permitisse ir avançando em formulações mais precisas, conforme as expressões que surgissem no processo. Também incorporaram a possibilidade de estabelecer uma unidade de acompanhamento técnico e o projeto de criar uma figura de mediação, como existe em outros setores da vida social e econômica, que pudesse exercer um papel parecido com o do "defensor do povo espanhol" ou do ombudsman especializado nesses assuntos.

Apresentei essa experiência baseado em uma releitura desses documentos que ficaram arquivados por questões do destino. Considero que esforços como esse, ou outros parecidos, são interessantes para ir incorporando os direitos culturais à prática da gestão das políticas culturais. A grande dificuldade de dar o salto dos conceitos abstratos e grandiloquentes para a prática pode ser mais observada no campo das políticas culturais locais. Agora que as diferentes crises tendem a impor soluções globais, sem representatividade nem legitimidade, talvez devamos insistir em uma resposta baseada no trabalho nas proximidades.

Alfons Martinell Sempere

Diretor da Cátedra Unesco Políticas Culturais e Cooperação Universidade de Girona. Presidente e fundador da Fundação Interarts (1995-2004). Foi diretor-geral de Relações Culturais e Científicas da Agência Espanhola de Cooperação Internacional, do Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Espanha (2004-2008). Especialista no campo da cooperação cultural e desenvolvimento de políticas culturais. Publicou diferentes trabalhos nos campos de gestão cultural, políticas culturais, cultura e desenvolvimento, cooperação cultural internacional. Ministrou aulas em diferentes universidades e em instituições culturais.
E-mail: alfons.martinell@udg.edu

Remanescentes de quilombo: Dona Maria Santinha mostra santo Honofre, Fazenda São José da Serra, em Valença, RJ, 2000. Foto: Antônio Gaudério/Folhapress

CINDERELA ENCONTRA SEU PRÍNCIPE: A ESPECIALISTA INDEPENDENTE NO CAMPO DOS DIREITOS CULTURAIS

Yvonne Donders

Introdução

Em 26 de março de 2009, o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, composto de representantes de 47 Estados, adotou a resolução que estabelece o mandato de um especialista independente sobre direitos culturais. Isso finalmente daria aos direitos culturais o reconhecimento como direitos humanos "reais". Durante longo tempo, os direitos culturais foram considerados como a "Cinderela da família dos direitos humanos"[1], por serem frequentemente negligenciados e ignorados. Agora, Cinderela encontrou seu príncipe (ou príncipes) no especialista independente, que deve trabalhar mais sobre esses direitos a fim de ajudar os Estados a melhor promovê-los e protegê-los.

[1] NIEC, H. (Ed.). Cultural rights and wrongs – A collection of essays in commemoration of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. Paris: Unesco Publishing, 1998. p. 176.

Que direitos são realmente direitos culturais e por que eles necessitam de um especialista independente para aprimorar sua implementação? Como esse mandato se relaciona com outros trabalhos aplicáveis que ocorrem nas Nações Unidas sobre direitos culturais? Abaixo primeiramente vem a descrição do mandato do especialista independente. Em seguida, a categoria dos direitos culturais é introduzida com base na perspectiva da lei internacional dos direitos humanos, incluindo os direitos que pertencem a essa categoria, como também diversas questões que causam o subdesenvolvimento conceitual e a problemática implementação dos direitos culturais. Depois disso, são descritos vários progressos na área dos direitos culturais conquistados dentro das Nações Unidas. Tendo isso por base, são dadas diversas recomendações quanto à possível interpretação do mandato do perito. Essa contribuição adota uma abordagem jurídica, concentrando-se nos instrumentos do direito internacional e em sua implementação, já que esse é o principal território do especialista independente.

O mandato do perito no campo dos direitos culturais

O Conselho dos Direitos Humanos (doravante Conselho) assumiu os "procedimentos especiais" de sua antecessora, a Comissão dos Direitos Humanos. O termo "procedimentos especiais" abarca vários mecanismos que, de forma independente, analisam a situação dos direitos humanos em um país específico ou um determinado tema dos direitos humanos. As atividades concretas compreendem: responder a reclamações individuais; fazer os chamados "apelos urgentes" aos Estados para que ponham fim às violações dos direitos humanos; visitar os Estados e realizar estudos sobre os países ou as situações; e dar conselhos e assistência técnica em nível local. Os mandatos são cumpridos por indivíduos – denominados "relator especial", "representante especial do secretário-geral" ou "especialista independente" – ou grupos de trabalho. Os titulares dos mandatos apresentam relatórios ao Conselho e fazem recomendações para melhorar a situação. Atualmente há 30 mandatos temáticos e oito mandatos por país. São apoiados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra[2].

O mandato do especialista independente no campo dos direitos culturais (doravante especialista) foi estabelecido por um período de três anos. A doutora Farida Shaheed, do Paquistão, foi nomeada pelo Conselho como primeira titular do mandato. Suas atribuições são as seguintes:

– identificar as *melhores práticas* no campo da promoção e da proteção dos direitos culturais em nível local, nacional e internacional;

– identificar possíveis obstáculos à promoção e à proteção dos direitos culturais e fazer propostas e recomendações ao Conselho de possíveis ações a esse respeito;

– cooperar com os Estados na promoção de medidas em nível local, nacional e internacional, a fim de promover e proteger os direitos culturais e apresentar propostas concretas para melhorar a cooperação no âmbito sub-regional, regional e internacional;

– estudar a relação entre os direitos culturais e a diversidade cultural

[2] Todos os mandatos podem ser encontrados no site do Alto Comissariado para os Direitos Humanos: www.ohchr.org.

[3] Independent expert in the field of cultural rights. Documento da ONU. A/HRC/10/L.23, 26 mar. 2009, parágrafos 9.a-9.d.

[4] I Várias respostas dos Estados sobre as minutas das propostas podem ser encontradas no Documento da ONU A/HRC/10/60, Promotion of the enjoyment of the cultural rights of everyone and respect for cultural diversity. Relatório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, 27 jan. 2009. A sessão na qual o mandato foi adotado está resumida em: Documento da ONU A/HRC/10/29, Report of the human rights council of its tenth session, 20 abr. 2009, parágrafos 191-196. Ver também press release Council establishes new expert in field of cultural rights, ONU, 26 mar. 2009.

em estreita cooperação com os Estados e outros atores pertinentes, em especial com a Unesco, a fim de melhorar cada vez mais a promoção dos direitos culturais[3].

Embora a resolução sobre a especialista tenha sido adotada sem votação formal, ela foi debatida de maneira firme no Conselho[4]. A resolução foi proposta por Cuba e apoiada por China, Irã, Coreia do Norte, Síria e Belarus, que não são países com um bom histórico no que diz respeito a direitos humanos. A maioria dos países europeus teve uma atitude crítica em relação ao mandato, considerando-o desnecessário e potencialmente sobreposto a outros mandatos. Se esse posicionamento é acertado, ou não, depende da interpretação do mandato, que está intimamente ligado à compreensão dos "direitos culturais".

Que direitos são culturais?

Antes que a especialista possa identificar as melhores práticas e os possíveis obstáculos no campo dos direitos culturais, é necessário primeiramente determinar quais são esses direitos, que constituem uma das chamadas categorias dos direitos humanos. As categorias originam-se dos títulos de dois tratados internacionais dos direitos humanos adotados em 1966: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). A divisão entre as diferentes categorias dos direitos humanos – civil, política, econômica, social e cultural – não implica que uma categoria dos direitos humanos seja mais importante que outra. Nos preâmbulos de ambos os pactos, consta uma declaração de que todos os direitos humanos são inter-relacionados, interdependentes e igualmente importantes – e isso também é reafirmado na resolução da especialista. No entanto, na prática, os direitos culturais têm recebido menos atenção e, consequentemente, são menos desenvolvidos em termos de conceituação legal do que os direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Apesar de haver hoje em dia mais atenção dada aos direitos culturais por parte de acadêmicos e organizações da sociedade civil[5], os Estados muitas vezes continuam relutantes ou ignorantes sobre como implementar esses direitos. Portanto, há razão suficiente para ter uma especialista que possa dar incentivo aos direitos culturais.

A dificuldade em determinar a abrangência dos direitos culturais é causada principalmente pela complexidade do conceito de "cultura". Ela pode ser definida de maneira limitada como equivalente a produtos culturais, tais como artes e literatura, ou de maneira ampla como um processo ou um "modo de vida", que inclui língua, religião e costumes. Uma definição muito usada de cultura é "[...] o conjunto de características distintas espirituais, materiais, intelectuais e emocionais da sociedade ou de um grupo social, [...] [que] compreende, além da arte e da literatura, estilos de vida, modos de convivência, sistemas de valores, tradições e crenças"[6]. Essa ampla noção de cultura tem uma dimensão objetiva e subjetiva. A dimensão objetiva está refletida nas características visíveis, como língua, religião e costumes, ao passo que a dimensão subjetiva está refletida nas atitudes compartilhadas, nos modos de pensar, sentir

[5] Ver, por exemplo, a Déclaration des droits culturels, redigida pelo Grupo de Friburgo de peritos e lançada em Genebra em 8 maio 2007. Disponível em: http://www.unifr.ch/iiedh/fr/publications/declaration-de-fribourg. Publicações acadêmicas pertinentes: DONDERS, Y. M. Towards a right to cultural identity? Antuérpia: Intersentia, 2002; DONDERS, Y. M. The legal framework of the right to take part in cultural life. In: DONDERS, Y. M.; VOLODIN, V. (Ed.). Human rights in education, science and culture: legal developments and challenges. Paris: Unesco: Ashgate Publishing, dez. 2007. p. 231-272; FRANCIONI, F.; SCHEININ, M. (Ed.). Cultural human rights. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008; HANSEN, S.A. The right to take part in cultural life: towards defining minimum core obligations related to article 15.1.a of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In: CHAPMAN, A.; RUSSELL, S. (Ed.). Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights. Antuérpia: Intersentia, 2002. p. 279-304; MARKS, S. Defining cultural rights. In: BERGSMO, M. (Ed.). Human rights and criminal justice for the downtrodden – Essays in honour of Asbjorn Eide. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003. p. 293-324; MEYER-BISCH, P. (Ed.). Les droits culturels, une catégorie sous-développée de droits de l'homme. Actes du VIIIe Colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme. Fribourg: Éditions Universitaires, 1993.

[6] Unesco Universal Declaration on Cultural Diversity. Preâmbulo. Paris, 2 nov. 2001.

e agir. Até que ponto todos esses aspectos podem ser traduzidos em reivindicações legais? Os aspectos objetivos encontram proteção, por exemplo, na liberdade de pensamento e de religião e na liberdade de expressão, mas os aspectos subjetivos não são fáceis de traduzir em direitos substantivos (*substantive rights*). Outro fator complicador é a dimensão individual e coletiva da cultura. As culturas são desenvolvidas e moldadas pelas comunidades, das quais os indivíduos participam e com as quais se identificam construindo sua identidade cultural pessoal. A questão é como essa dimensão coletiva pode ser convertida em termos jurídicos, já que a maioria das disposições das leis internacionais dos direitos humanos apresenta um caráter individual.

Os direitos culturais são mencionados no título do Pidesc. Entretanto, o texto desse tratado não oferece clareza no que se refere a quais disposições no tratado pertencem à categoria dos direitos culturais. Na verdade, nenhum instrumento legal internacional proporciona uma definição de "direitos culturais" e, consequentemente, diferentes listas poderiam ser compiladas contendo disposições legais internacionais que poderiam ser rotuladas de "direitos culturais". Pode-se pensar em um grupo de direitos culturais restritos que contém esses direitos que se referem explicitamente à "cultura", como o direito de participar da vida cultural, conforme declarado no Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e no Artigo 15.1.a do Pidesc, ou o direito de membros das minorias de fruição da cultura, conforme declarado no Artigo 27 do PIDCP. Pode-se também tomar uma abordagem mais ampla, pela qual os direitos culturais incluem os acima mencionados, mas também outros direitos humanos que têm ligação com a cultura. Poder-se-ia defender que quase todo direito humano está ligado à cultura, mas os especificamente expressos aqui são os direitos a autodeterminação, liberdade de religião, liberdade de expressão, liberdade de associação e educação. Eles estão inseridos em muitos instrumentos universais e regionais de direitos humanos[7].

No que diz respeito aos temas dos direitos culturais, a maioria desses direitos em instrumentos internacionais de direitos humanos é definida como direitos individuais[8]. Entretanto, o exercício dos direitos culturais está profundamente relacionado a outros indivíduos e comunidades. O Artigo 27 do PIDCP, que garante o direito dos membros das minorias de fruir sua cultura, inclui de maneira explícita que as pessoas podem fazê-lo "[...] em comunidade com outros membros de seu grupo [...]". Outros direitos culturais, como o direito individual de participar da vida cultural (Artigo 15.1 do Pidesc), não incluem uma referência assim específica, mas fica claro que esse direito é geralmente exercido juntamente com outros membros de uma comunidade cultural. Em outras palavras, os direitos culturais contam com uma importante dimensão coletiva. Não fica claro, porém, como essa dimensão coletiva deve ser concretizada em termos jurídicos. As comunidades culturais deveriam poder reivindicar ou invocar direitos culturais como uma coletividade? Se assim for, como deveriam ser garantidas a representação e a participação de indivíduos dentro dessas comunidades? Quem determina o que é a cultura

[7] Os instrumentos regionais dos direitos humanos incluem a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e o Protocolo de São Salvador (1988), a Convenção Europeia de Direitos Humanos (1951) e a Carta Social Europeia (1996). Os direitos culturais também são destacadamente incluídos em instrumentos legais sobre as minorias e os povos indígenas. Ver, por exemplo, a Declaração da ONU sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992) e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

[8] Uma importante exceção é o direito à autodeterminação no Artigo 1 do Pidesc e no Artigo 1 do PIDCP, que é definido como um direito dos povos. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) inclui o direito coletivo dos povos ao desenvolvimento cultural (Artigo 22). A Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) inclui direitos coletivos à autodeterminação e à autonomia cultural (Artigos 3 e 4).

Exposição *Memória do Futuro*. Detalhe da obra *Reflexão,* de Raquel Kogan. Itaú Cultural, São Paulo, SP, 2007. Foto: Cia de Foto

de uma comunidade que necessita ser promovida e protegida? Que instituições, legais e outras, de âmbito nacional, deveriam tratar dessas questões? Há aspectos que a especialista tem de tratar, sem dúvida.

Outra forma de abordagem dos direitos culturais é por meio de um trabalho mais minucioso sobre a *dimensão cultural* dos direitos humanos. Embora alguns direitos humanos possam, à primeira vista, parecer não ter uma relação direta com a cultura, a maioria deles tem importantes implicações culturais. Vários órgãos internacionais de supervisão reconhecem a dimensão cultural das disposições dos direitos humanos. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos determinou, por exemplo, que o direito à liberdade de associação, conforme incorporado no Artigo 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, também protege as organizações culturais[9]. O Tribunal Europeu também reconhece a dimensão cultural do direito ao respeito pela vida privada (Artigo 8 da Convenção Europeia), ao declarar que viver em caravana faz parte do modo tradicional de vida dos ciganos, que está, em princípio, protegido por essa disposição[10]. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos já fez várias recomendações sobre os povos indígenas e a proteção de sua cultura em relação ao direito à saúde[11]. O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos determinou que o direito à propriedade apresenta uma dimensão coletiva que tem de ser respeitada pelos Estados em conformidade com os costumes indígenas[12].

O Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais fez um trabalho mais minucioso a respeito dos aspectos culturais dos direitos a habitação, saúde e alimentação. Determinou que o direito à habitação adequada implica, entre outros, que a construção das casas, os materiais de construção e as políticas de apoio "[...] devem permitir, de maneira apropriada, a expressão da identidade cultural e a diversidade de habitação"[13] Com relação ao direito à saúde, o Comitê determinou que "[...] todos os centros de saúde, bens e serviços têm de ser [...] culturalmente apropriados, isto é, demonstrar respeito à cultura dos indivíduos, das minorias, dos povos e das comunidades [...]"[14]. Quanto ao direito à alimentação adequada, o Comitê declarou que as garantias fornecidas deveriam ser culturalmente apropriadas e aceitáveis[15]. A dimensão cultural dos direitos humanos, em particular como os Estados devem lidar com ela na prática, no entanto, não está bem detalhada.

Em resumo, os direitos culturais compreendem uma ampla gama de disposições sobre direitos humanos provenientes dos instrumentos legais dos direitos humanos que desempenham um papel na preservação e no desenvolvimento das culturas. Certamente, é necessário que a especialista elucide esses direitos mais profundamente e promova sua implementação. Entretanto, a questão é até que ponto a especialista pode intervir em todos esses direitos, como também na dimensão cultural dos direitos humanos. Isso não parece apenas impossível, mas também indesejável, como será mais fundamentado a seguir. Ou seja, o mandato deveria ir mais além de nomear e classificar direitos culturais específicos. Muito mais importante é o detalhamento da abrangência e do teor normativo desses direitos

[9] EHRM [Tribunal Europeu de Direitos Humanos], 10 jul. 1998, Sidiropoulos e outros v. Grécia (Requerimento Nº 26695/95); EHRM, 2 out. 2001, Stankov e a Organização Unida Macedônica Ilinden v. Bulgária (Requerimentos Nºs 29221/95 e 29225/95); e EHRM, 20 dez. 2001, Gorzelik e outros v. Polônia (Requerimento Nº 44158/98).

[10] EHRM, 25 set. 1996, Buckley v. Reino Unido (Requerimento Nº 20348/92) e EHRM, 18 jan. 2001, Chapman v. Reino Unido (Requerimento Nº 27238/95).

[11] Documento da OEA OEA/Ser/.l/V/II.66, doc. 10, rev. 1, Yanomami indians in Brazil (Caso Nº 7615, Res. da Comissão Interamericana Nº 12/85, 5 mar. 1985).

[12] CIDH, Comunidade Indígena Mayagna (Sumo) de Awas Tingi v. a República da Nicarágua, Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (Ser. C) Caso Nº 79 (julgamento de 31 ago. 2001).

[13] Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 4, The right to adequate housing (Artigo 11.1), 13 dez. 1991, parágrafo 8.g.

[14] Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 14, The right to the highest attainable standard of health (Artigo 12), 11 ago. 2000, parágrafo 12.c.

[15] Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 12, The right to adequate food. (Artigo 11), 12 maio 1999, parágrafos 7, 8 e 11.

e as respectivas obrigações dos Estados. Esses não podem ser determinados para uma categoria inteira de direitos humanos; em vez disso, têm de ser estudados cláusula por cláusula.

Direitos culturais e práticas culturais

Outra questão em relação aos direitos culturais pertinentes à especialista é a existência de práticas culturais que, na verdade, infringem os direitos humanos. Às vezes se teme que os direitos culturais possam ser usados para justificar práticas que, por exemplo, apoiam a posição de subordinação das mulheres, refletida em práticas como casamentos forçados, mortes por honra, mutilação genital e purificação da viúva, como também a discriminação em relação à apropriação de terras, herança e divórcio. As questões legais que aqui entram em cena são direitos humanos conflitantes e limitações dos direitos humanos.

A situação em que dois direitos humanos podem estar potencialmente em conflito não é específica dos direitos culturais. Muitos direitos humanos podem estar inerentemente em conflito em determinadas situações. Um famoso exemplo é o caso do desenho animado dinamarquês que, em 2006, demonstrou a tensão entre a liberdade de religião e a liberdade de expressão. Essas situações não podem ser resolvidas na prática com a rejeição de um desses direitos. Tampouco se pode privilegiar *a priori* um direito em favor de outro. Isso requer uma avaliação independente, por exemplo, por parte de órgãos independentes de supervisão, como tribunais, para determinar que direito prevalece sobre outro em uma situação específica.

Ao mesmo tempo, o exercício dos direitos culturais, como quaisquer outros direitos humanos, pode ser limitado pelos Estados[16]. O marco legal geral dessas limitações encontra-se descrito no Artigo 29.2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "[...] no exercício de seus direitos e liberdades, todos devem se sujeitar apenas a essas limitações, de acordo com o estipulado pela lei, com a finalidade exclusiva de assegurar os devidos reconhecimento e respeito pelos direitos e pelas liberdades de terceiros e de cumprir os requisitos justos de moralidade, ordem pública e bem-estar geral em uma sociedade democrática [...]". Disposições semelhantes podem ser encontradas na maioria dos instrumentos de direitos humanos. Às vezes, condições específicas de limitação são acrescentadas a uma disposição em particular. Por exemplo, o direito à liberdade de religião (Artigo 18 do PIDCP) prevê que: "a liberdade de uma pessoa de manifestar sua religião ou suas crenças pode sujeitar-se apenas a essas limitações tanto quanto estipulado pela lei e considerado necessário para proteger a segurança pública, a ordem, a saúde, os padrões morais ou os direitos fundamentais e as liberdades de outros". O direito à liberdade de expressão (Artigo 19 do PIDCP) prevê que esse direito carrega consigo deveres e responsabilidades especiais e pode "[...] portanto, estar sujeito a determinadas restrições; porém, essas somente deverão existir conforme determinadas por lei e consideradas necessárias: a) para respeito aos direitos ou às reputações de terceiros; b) para proteção da segurança nacional ou da ordem pública ou da saúde pública ou dos padrões morais".

[16] A não ser que esses direitos pertençam às normas de ius cogens ou direitos inderrogáveis. O direito à liberdade de religião (Artigo 18 do PIDCP) é mencionado no Artigo 4 do PIDCP como um direito cujo mérito não pode ser tirado, mesmo em tempos de emergência, da mesma forma que o direito à vida (Artigo 6 do PIDCP), a proibição da tortura (Artigo 7 do PIDCP), a proibição da escravidão (Artigo 8 do PIDCP), igualdade perante um juiz e presunção de inocência (Artigo 15 do PIDCP) e o direito ao reconhecimento perante a lei (Artigo 16 do PIDCP). A proibição de tortura e de escravidão também são normas de ius cogens.

Em outras palavras, a fruição dos direitos culturais pode ser limitada pelos Estados, desde que isso seja feito por lei para alcançar um objetivo legítimo. Por exemplo: para impedir que o exercício ilimitado dos direitos culturais coloque em sério perigo os direitos de terceiros ou de uma sociedade como um todo. Exemplos disso são expressões criativas que prejudicam a sociedade ou certas comunidades, ou atividades culturais que utilizam expressões racistas ou discriminatórias. O fato de justificar-se ou não certa limitação dos direitos culturais depende das circunstâncias reais.

Isso, no entanto, deixa a questão sem resposta quanto ao que fazer com as *atividades* ou *práticas* culturais – não confundir com *direitos* culturais – que estão em conflito ou limitam a fruição dos direitos humanos. As práticas culturais são muito diversificadas, o que torna impossível fazer declarações gerais sobre sua aceitabilidade em relação aos direitos humanos. A abrangência de seu possível conflito com os direitos humanos depende do contexto específico do caso. No entanto, práticas culturais que estejam claramente em conflito com a dignidade humana e com as normas internacionais de direitos humanos não podem ser justificadas com uma alegação de defesa dos direitos culturais[17]. Embora as comunidades culturais possam ter certa parcela de liberdade para organizar sua estrutura interna e suas instituições, elas devem sempre garantir e respeitar os direitos e a liberdade de seus membros individualmente, inclusive o direito de participar dos processos de tomada de decisões que determinam e desenvolvem a vida cultural da comunidade, como também o direito e a liberdade de sair da comunidade. Também devem respeitar os direitos de seus membros de participar de forma geral da sociedade, por exemplo, por meio da educação, das eleições e do trabalho[18].

Fica claro que as mudanças nas práticas culturais apresentam grande êxito se tiverem origem dentro da própria comunidade cultural e não forem impostas de fora. Contudo, isso não desobriga os Estados da responsabilidade de encontrar formas de promover essas mudanças. Como se vê inserido na Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979): "os Estados Signatários deverão tomar todas as medidas apropriadas: a) para modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, tendo em vista lograr a eliminação de preconceitos e de práticas costumeiras e de todas as outras que se fundamentem na ideia de inferioridade ou de superioridade de ambos os sexos ou de papéis estereotipados para homens e mulheres [...]"[19]. Além disso, os Estados devem promover ativamente os direitos à liberdade de expressão e de informação, como também os direitos à educação e à participação política, a fim de conscientizar as pessoas a respeito das normas universais dos direitos humanos e dar-lhes a oportunidade de mudar as culturas partindo de dentro.

O mandato da especialista enfatiza que ninguém pode invocar a diversidade cultural para infringir os direitos humanos ou para limitar sua abrangência[20]. Esse parágrafo foi acrescentado na última sessão do Conselho antes da adoção da resolução. Os Estados ocidentais exigiram-no, pois temiam que essa resolução pudesse ser usada de

[17] Ver Documento da ONU A/RES/48/104, UN declaration on the elimination of violence against women, 20 dez. 1993, Artigo 4.f e 4.j. Ver também o relatório do relator especial sobre a Violência contra a Mulher a respeito da relação entre cultura e violência contra a mulher: Documento da ONU A/HRC/4/34, Intersections between culture and violence against women, 17 jan. 2007.

[18] Ver DONDERS, Y. M., op. cit., 2002 p. 103-105 en 338 (nota 6 pág 75).

[19] Artigo 5 CEDAW. Ver também Artigo 2.2 do Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos referente aos Direitos das Mulheres na África (2005): "Os Estados Signatários deverão comprometer-se a modificar os padrões de conduta social e cultural de homens e mulheres [...] com vistas a conseguir a eliminação de práticas culturais e tradicionais prejudiciais e todas as outras práticas que se baseiam na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer um dos sexos [...]" Ver também PACKER, C. Using human rights to change tradition. Antuérpia: Intersentia, 2002, capítulo 7; HANSEN, 2002, p. 288-289 (nota 6 pág 75).

[20] Documento da ONU A/HRC/10/L.23, parágrafo 4 (nota 4 pág 74).

maneira imprópria para negar a universalidade dos direitos humanos e justificar práticas culturais questionáveis. Esse parágrafo reafirma uma ideia geral, mas não especifica situações ou práticas. A especialista certamente se defrontará com questões complexas quanto a práticas culturais, seu relacionamento com os direitos humanos e o papel do Estado.

Progressos importantes dentro das Nações Unidas no campo dos direitos culturais

Na resolução, é explicitamente solicitado à especialista que coordene seu trabalho e evite sobreposição com organizações intergovernamentais e não governamentais, com outros procedimentos especiais do Conselho, com o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e com a Unesco. Dentro do sistema das Nações Unidas, foram alcançados progressos importantes que têm relação direta com o trabalho da especialista.

Comunidade Yuba, Mirandópolis, SP, 2009. Foto: Humberto Pimentel

[21] Ver Documento da ONU A/RES/60/251, The Human Rights Council, 15 mar. 2006), parágrafo 6: "Determina também que o Conselho assumirá, revisará e, onde necessário, aprimorará e racionalizará todos os mandatos, mecanismos, funções e responsabilidades da Comissão dos Direitos Humanos visando manter um sistema de procedimentos especiais [...]". Este parágrafo foi discutido na quinta sessão do Conselho dos Direitos Humanos; ver Documento da ONU A/HRC/5/17 (6 jun. 2007), Intersessional open-ended intergovernmental working group on the implementation of operative paragraph 6 of General Assembly resolution 60/251 established pursuant to Human Rights Council decision 1/104, Non-paper on special procedures, preparado sob a autorização do facilitador, H.E. senhor Thomás Husák (República Tcheca), 17 abr. 2007.

[22] Documento da ONU A/RES/63/117, Optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 10 dez. 2008.

Semana Santa em Ouro Preto, MG, 2010. Foto: Humberto Pimentel

Procedimentos especiais do Conselho

É impressionante que o Conselho dos Direitos Humanos tenha adotado um novo mandato de um especialista independente, já que a tendência parecia ser a de que os Estados quisessem diminuir o número de mandatos dos procedimentos especiais. Durante uma discussão sobre os procedimentos especiais após o estabelecimento do Conselho, foi dada ênfase a mais eficiência e menos sobreposição[21]. Vários mandatos por país – de Belarus, Cuba, Congo e Libéria – foram cancelados, apesar de isso ter ocorrido mais por razões políticas do que por motivo de eficiência. O número atual de 30 mandatos temáticos parece grande, levando em consideração que o Pidesc e o PIDCP contêm um total de 42 direitos substantivos. Entretanto, vários mandatos têm um caráter mais geral, como o relator especial dos direitos humanos e terrorismo, o relator especial sobre os defensores dos direitos humanos e o especialista independente dos direitos humanos e extrema pobreza. Tendo em mente que os direitos culturais vêm sendo negligenciados há muito tempo e que existe muita incerteza sobre sua abrangência e conteúdo, não há objeção de princípios ao estabelecimento desses novos mandatos.

É notável, porém, que se suponha que essa especialista não deva tratar de um direito específico ou um tema transversal, mas de toda uma categoria de direitos humanos. Os direitos culturais poderiam talvez ser considerados um tema; no entanto, é difícil imaginar que um procedimento especial fosse estabelecido por direitos políticos ou econômicos. Como descrito acima, não há nem mesmo um acordo geral sobre quais direitos são direitos culturais. Em outras palavras, quais direitos recaem no mandato da especialista? Não é óbvio que ela trabalhe com o amplo grupo dos direitos culturais, incluindo, por exemplo, a liberdade de expressão, a liberdade de religião e o direito à educação, pois esses direitos têm seu próprio relator especial. Ademais, a especialista deve levar em conta o trabalho do relator especial sobre povos indígenas, que também lida com direitos culturais. Isso levaria a solicitar que ela se concentrasse no reduzido grupo de direitos culturais, como o direito de participar da vida cultural (Artigo 15.1 do Pidesc). Ao fazê-lo, a especialista deve considerar a atuação do Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Comitê das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (doravante Comitê) monitora a implementação do Pidesc por meio da análise dos relatórios periódicos de Estado e da adoção de recomendações. No futuro, o Comitê também terá a possibilidade de lidar com comunicados individuais. O protocolo facultativo que estabelece esse procedimento, no entanto, ainda não entrou em vigor[22]. O Comitê também adota os Comentários Gerais, nos quais proporciona uma elucidação sobre a abrangência e o teor das disposições do tratado e as respectivas obrigações dos Estados. Embora os Comentários Gerais não tenham força vinculante legal, eles formam uma importante fonte de interpretação das disposições do tratado.

Tanto é assim que, em 2009, o Comitê adotou um Comentário Geral sobre uma das disposições mais importantes dos direitos culturais: o direito de participar da vida cultural (Artigo 15.1.a do Pidesc)[23]. Esse direito é também especificamente mencionado na resolução da especialista. As discussões no Comitê – compostas de especialistas independentes de várias formações e disciplinas – mostraram a variedade de questões envolvidas na abrangência e na implementação desse direito. O Comitê finalmente escolheu uma abordagem ampla na interpretação da abrangência, do conteúdo e das obrigações dos Estados quanto ao direito de participar da vida cultural e colocou esse direito no marco da promoção da diversidade cultural. No Comentário Geral, o Comitê descreve os termos "vida cultural" e "participação". Também define as principais obrigações dos Estados, como incluir medidas legais e outras para garantir a não discriminação e a igualdade de gênero, o respeito ao direito de identificar-se ou não com uma ou mais comunidades e o direito de mudar essa escolha; eliminar as barreiras que inibem ou restringem o acesso a sua própria cultura ou outras culturas; e possibilitar – e incentivar – a participação de pessoas pertencentes a grupos minoritários, povos indígenas ou outras comunidades na elaboração e na implementação de leis e políticas que os afetem[24].

O Comitê também insta o Estado "[...] a respeitar e proteger o direito de todos de se envolverem em suas próprias práticas culturais ao mesmo tempo em que respeita os direitos humanos, o que significa respeitar, em particular, a liberdade de pensamento, crença e religião; a liberdade de opinião e expressão; o direito da pessoa de usar a língua de sua escolha; a liberdade de associação e assembleia pacífica; e a liberdade de escolher e de fundar estabelecimentos educacionais"[25]. A questão das práticas culturais também está incluída na parte sobre as limitações. O Comitê argumenta que as limitações ao direito de participar da vida cultural "[...] podem ser necessárias em certas circunstâncias, em especial no caso de práticas negativas, inclusive aquelas atribuídas aos costumes e às tradições, que infringem outros direitos humanos"[26].

Embora o mandato da especialista seja mais amplo do que meramente o direito de participar da vida cultural, esse é um dos mais proeminentes direitos dentro do mandato. Ao lidar com esse direito, a especialista deve seguir a interpretação dada pelo Comitê, conforme expressa nesse Comentário Geral, e seu trabalho nos relatórios de Estado, como também o procedimento dos futuros comunicados individuais.

Unesco

A mais conhecida organização intergovernamental que trata dos direitos culturais é a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco). A resolução sobre a especialista menciona três documentos da Unesco que são importantes para o mandato. O primeiro é a Declaração da Unesco sobre os Princípios de Cooperação Cultural (1966). Esse foi o primeiro instrumento internacional no qual se declara que cada cultura tem uma dignidade e um

[23] Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 21, Right of everyone to take part in cultural life (Artigo 15, parágrafo 1.a), 21 dez. 2009.

[24] Ibidem, parágrafo 55.

[25] Idem.

[26] Ibidem, parágrafo 19.

valor que devem ser protegidos e preservados e que cada povo tem o direito e o dever de desenvolver sua cultura[27]. Embora não seja legalmente vinculante, essa disposição é um importante ponto de partida para o trabalho da especialista.

O segundo é a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, adotada pela Conferência Geral da Unesco em 2001[28]. Os direitos culturais são mencionados no Artigo 5, intitulado "Direitos culturais como um ambiente que possibilita a prática da diversidade cultural". Essa disposição prevê que:

> Os direitos culturais são elementos integrantes dos direitos humanos, que são universais, indivisíveis e interdependentes. O florescimento da diversidade criativa requer a completa implementação dos direitos culturais, conforme definido no Artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Artigos 13 e 15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Socais e Culturais. Portanto, todas as pessoas têm o direito de expressar-se e de criar e disseminar seu trabalho na língua de sua escolha, e especialmente em sua língua materna; todas as pessoas têm o direito à educação e à capacitação de qualidade que respeitem plenamente sua identidade cultural; e todas as pessoas têm o direito de participar da vida cultural de sua escolha e de conduzir suas próprias práticas culturais, sujeitas ao respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

Essa disposição afirma a importância dos direitos culturais e menciona especificamente vários direitos. Comparando com a lista de direitos culturais descrita anteriormente, estão faltando os direitos à liberdade de religião e à autodeterminação. Esses direitos causaram uma polêmica política e, por isso, não foram incluídos. Embora essa declaração tampouco seja legalmente vinculante, ela confirma a ideia de que os direitos culturais encerram um grande grupo de direitos humanos.

O terceiro documento é a Convenção da Unesco sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais, adotada pela Conferência Geral da Unesco em 2005 e em vigor desde março de 2007. Esse tratado já foi ratificado por 110 Estados[29]. O pano de fundo da Convenção é que, de acordo com seu preâmbulo, atividades, bens e serviços culturais têm um valor econômico e cultural e, portanto, não devem ser considerados como meras questões comerciais. De acordo com o Artigo 1, a finalidade da Convenção é "[...] reafirmar os direitos de soberania dos Estados para manter, adotar e implementar políticas e medidas que considerarem apropriadas à proteção e promoção da diversidade de expressões culturais em seu território".

Embora a Convenção não pretenda ser um tratado sobre direitos humanos ou culturais, nela se reconhece a importância dos direitos humanos para a diversidade cultural. O Artigo 2.1, por exemplo, declara que a diversidade cultural só pode ser protegida e promovida se os direitos humanos estiverem garantidos. Também inclui que

[27] Declaration of Principles of International Cultural Cooperation. Paris, 4 nov. 1966, Artigo 1.

[28] Unesco Universal Declaration on Cultural Diversity. Paris, 2 nov. 2001.

[29] Informações sobre as ratificações da Convenção podem ser encontradas no site www.unesco.org. Acesso em: 4 maio 2010.

ninguém pode invocar as disposições da Convenção para infringir os direitos humanos. Os Estados escolheram deliberadamente usar o termo "direitos humanos" em vez de "direitos culturais". Os direitos culturais poderiam ser interpretados de uma maneira muito limitada como sendo apenas os direitos dos artistas[30]. Isso mostra mais uma vez a confusão entre os Estados sobre que direitos são culturais, razão pela qual a abordagem adotada na Declaração sobre a Diversidade Cultural não foi adotada aqui.

A Convenção, contudo, tem vários vínculos interessantes com os direitos culturais. As medidas enumeradas no Artigo 6 que os Estados podem tomar para implementar a Convenção mostram semelhanças com as medidas a ser tomadas para desenvolver melhor o trabalho com os direitos culturais. Essas medidas incluem, entre outras, a geração de possibilidades para criação, produção e disseminação de atividades e bens culturais, incluindo medidas especiais para a língua na qual isso ocorre. Outras medidas incluem o estabelecimento e o apoio de instituições culturais públicas e de artistas.

Embora a especialista não seja diretamente responsável pela imple-

[30] Ver DONDERS, Y. M. The Unesco Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions and Cultural Rights: included or ignored? In: KONO, Toshiyuki; WOUTERS, Jan; VAN UYTSEL, Steven (Ed.). The Unesco Convention for the Promotion and Protection of Diversity of Cultural Expressions. Antuérpia/Oxford: Intersentia, 2010. 14 p.

mentação desses instrumentos da Unesco, eles proporcionam pontos de partida e de referência para seu trabalho.

E viveram felizes para sempre?

O estabelecimento do mandato de uma especialista independente no campo dos direitos culturais significa um importante reconhecimento desses direitos como sendo importantes para a promoção e a proteção da dignidade humana. Se a ideia de indivisibilidade, interdependência e inter-relação de todos os direitos humanos for levada a sério, os direitos culturais devem receber a mesma atenção que outros direitos humanos. Conforme já argumentado acima, ainda há muitas questões em torno da abrangência e do teor dos direitos culturais que precisam ser respondidas para melhorar sua implementação.

No entanto, o mandato foi estruturado de maneira bastante ampla. A categoria dos direitos culturais compreende muitos direitos humanos diferentes, como também a dimensão cultural dos direitos

Semana Santa em Ouro Preto, MG, 2010. Foto: Humberto Pimentel

humanos. Para a especialista, é impossível abordar todos esses direitos de maneira substancial. Além disso, a resolução fala de um especialista independente *no campo* dos direitos culturais, não *sobre* os direitos culturais. Isso significa que o mandato também implica que a especialista nomeada tenha de colocar a promoção e a proteção dos direitos culturais em um contexto mais amplo de diversidade cultural. Por um lado, isso dá a ela mais espaço para articular e tratar o mandato com uma perspectiva mais abrangente. Por outro, o risco é levá-lo a um enfraquecimento e/ou sobreposição com outros mandatos e trabalhos desenvolvidos dentro das Nações Unidas.

Conforme já argumentado aqui, vários outros relatores especiais tratam direta ou indiretamente dos direitos culturais e os órgãos de tratados das Nações Unidas também atuam nessa área[31]. Sob os auspícios da Unesco, foram adotados diversos instrumentos acerca da diversidade cultural. O que a especialista pode acrescentar a isso? Pelo exposto acima, dever-se-ia concluir que a especialista deve concentrar-se na implementação concreta e prática de um número limitado de direitos culturais, inclusive a formulação das recomendações sobre a dimensão individual e coletiva desses direitos, nas medidas legais e de políticas que os Estados podem ou devem tomar e na questão das práticas culturais e dos direitos humanos.

O mandato da especialista independente no campo dos direitos culturais é um bom meio de dar aos direitos culturais o reconhecimento internacional que eles merecem. Também é um bom meio para melhor elucidar esses direitos. Vários acadêmicos e organizações trabalham com direitos culturais, contudo é tarefa da especialista traduzir algumas das ideias deles em recomendações concretas para os Estados via Conselho. Para esse fim, a especialista precisa antes definir e demarcar seu mandato para evitar que ele se torne amplo demais – e, consequentemente, deixe de ser concreto o suficiente – e/ou se sobreponha consideravelmente a outros trabalhos desenvolvidos dentro das Nações Unidas. Se ela não o fizer, Cinderela e seu(s) príncipe(s) arriscam-se a não viver felizes para sempre.

[31] À exceção do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê de Direitos Humanos da ONU (PIDCP) trata de uma série de casos sobre o direito dos membros das minorias à fruição da cultura (Artigo 27 do PIDCP), tendo adotado um Comentário Geral sobre essa disposição: Documento da ONU CCPR/C/21/Ver.1/Add.5, Comentário Geral Nº 23, The tights of minorities (Artigo 27), 8 abr. 1994.

Yvonne Donders

Diretora-executiva do Centro de Direito Internacional de Amsterdã (Acil) e professora-adjunta de direito internacional da Universidade de Amsterdã.
E-mail: y.m.donders@uva.nl

Foto: Humberto Pimentel

ENCONTRANDO MANEIRAS DE MEDIR A DIMENSÃO CULTURAL NOS DIREITOS HUMANOS E NO DESENVOLVIMENTO

Yvonne Donders e Annamari Laaksonen

Neste trabalho, nossa intenção é analisar a relação entre cultura, direitos humanos – em particular, os direitos culturais – e desenvolvimento e sugerir possíveis indicadores para medir e qualificar essa relação. Tendo total consciência da vasta produção de material sobre esse tema, nosso objetivo é trabalhar com resultados e materiais existentes e estudar a possibilidade de produzir indicadores compreensíveis e quantificáveis. Nesse contexto, vamos nos concentrar na dimensão cultural de vários direitos humanos específicos conforme inseridos nos instrumentos internacionais de direitos humanos aceitos pela grande maioria dos estados. Predominando sobre a relação entre cultura, direitos humanos e desenvolvimento estão os princípios de igualdade, acesso e participação. Esses direitos humanos não são apenas questões morais; são obrigações legais que deveriam nortear os estados em todo o planejamento de políticas, inclusive na elaboração de políticas culturais. As políticas culturais não devem ser vistas como uma "caridade" ou algo decorrente do voluntarismo; sua base são os direitos das pessoas e as obrigações legais dos estados. Neste trabalho, discutimos uma abordagem integrada, por meio da qual o marco legal proporciona a base para o desenvolvimento de políticas, dando-lhes mais continuidade e coerência.

Vila Mangalot, em Pirituba, zona norte de São Paulo, SP, 2005. Foto: Tuca Vieira/Folhapress

Triângulo interativo de cultura, direitos humanos e desenvolvimento

Cultura e desenvolvimento são conceitos intimamente ligados já graças ao fato de que o *desenvolvimento propriamente dito é um conceito relacionado com a cultura*. Na medida em que ambos os conceitos foram exaustivamente definidos na Unesco e em outros documentos das Nações Unidas, não há necessidade de defini-los aqui exceto, porém, fazer referência à interação entre os dois juntamente com os direitos humanos. Como parte dos indicadores de desenvolvimento destina-se a facilitar a medição e/ou determinação de impacto em um sistema, a exploração dos pontos de intersecção entre cultura, direitos humanos e desenvolvimento acaba sendo útil.

Os estudos anteriores demonstram que a formação de indicadores é uma tarefa desafiadora. Os indicadores devem ser práticos, úteis e mensuráveis. Seguindo uma ideia de Helmut Anheier, "o propósito do sistema de indicadores é oferecer um retrato empírico das dimensões-chave entre diferentes elementos"[1] – no caso deste trabalho, a relação entre cultura, direitos humanos e desenvolvimento. Isso também significa que as estratégias para desenvolvimento e direitos humanos devem gerar sistemas de acompanhamento e uma avaliação dos impactos ou ser sustentadas por ambos. Uma abordagem dos direitos humanos significa levar em conta a situação específica em diferentes países. Consequentemente, ao criar esses sistemas de avaliação, a meta não pode ser a formação de um conjunto universal de indicadores, mas uma estrutura de indicadores a ser ajustada de acordo com o ambiente local ou regional/nacional.

[1] ANHEIER, H. Cultures and globalization series – Conflicts and tensions, 2007.

Cultura ⇔ desenvolvimento

A dimensão cultural fez sua entrada no pensamento do desenvolvimento quando o modelo de desenvolvimento voltado para a produção não estava proporcionando os resultados desejados, fazendo com que agentes de cooperação e organizações internacionais passassem a integrar uma visão mais multilateral do desenvolvimento, com o objetivo de levar em consideração os efeitos sociais e culturais. As críticas a respeito do pensamento do desenvolvimento baseado somente no crescimento econômico exigiram um entendimento mais descentralizado e amplo de desenvolvimento e do conceito de cultura como um aspecto transversal, mutável e fundamental da vida humana, que fez da ligação entre os dois conceitos uma etapa

essencial para um estudo mais cuidadoso no âmbito do bem-estar das sociedades.

Na segunda parte do século XX, importantes marcos foram alcançados. A Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mondiacult, México, 1982) reconheceu oficialmente a relação entre cultura e desenvolvimento. Entre alguns outros elementos decisivos encontram-se a Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento (Nossa Diversidade Criativa, 1995) e a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (Estocolmo, 1998), juntamente com muitos outros documentos e instrumentos (principalmente da Unesco). Ao mesmo tempo, contudo, os aspectos culturais estiveram ausentes dos processos internacionais, como a definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Hoje, muitas organizações de desenvolvimento consideram os indicadores culturais tradicionais irrelevantes, já que algumas das informações necessárias não estão facilmente acessíveis ou disponíveis. Quando há informações estatísticas disponíveis, graças à natureza da informação estatística, que se mantém consistente com o passar do tempo, elas não oferecem a riqueza de detalhes políticos necessários para avaliação, estimação e reforma política. Também se considera difícil traduzir alguns dos dados estatísticos em políticas. Algumas das agências internacionais de desenvolvimento elaboraram diferentes conjuntos de avaliação e indicadores para estimação de projetos e políticas, mas os indicadores culturais normalmente estão ausentes dessa estrutura. Algumas agências, porém, criaram ferramentas de indicadores culturais para desenvolvimento. Um dos exemplos mais recentes é formado pelos projetos de Avaliação de Cultura e Desenvolvimento, da Agência Espanhola de Cultura e Desenvolvimento, que incluem um grande conjunto de indicadores que adotam sete áreas de prioridade (capacitação de profissionais, a dimensão política e econômica de cultura para desenvolvimento, gestão de patrimônio, comunicação e cultura no desenvolvimento e direitos culturais). Os indicadores sobre direitos culturais variam desde o reconhecimento dos direitos culturais ao fomento do papel das mulheres, das minorias culturais e da diversidade cultural.

Direitos humanos ⇔ desenvolvimento

Direitos humanos e desenvolvimento, em termos gerais, apresentam um vínculo que ocorre de duas formas: a adoção do direito ao desenvolvimento como um direito humano e a elaboração de uma abordagem de desenvolvimento baseada nos direitos humanos (Human Rights-Based Approach – HRBA). A Assembleia Geral adotou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento em 1986, na qual ficou determinado que o direito ao desenvolvimento é um direito humano, que diz que as pessoas têm o direito de participar e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, bem como de contribuir para isso. É por meio desse desenvolvimento que todos os direitos humanos podem ser plenamente realizados. O intuito desse direito é o de criar e manter condições nas quais os direitos humanos possam ser exercidos e implementados

em condições ideais. O direito ao desenvolvimento tem sido reconfirmado pelos Estados em muitas ocasiões, com maior notabilidade na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993, parágrafos 10 e 11) e na Declaração de Desenvolvimento do Milênio (2000, parágrafos 11 e 24). O conteúdo normativo do direito ao desenvolvimento é explorado por um Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre o Direito ao Desenvolvimento, assistido por uma Força-tarefa de Alto Nível para a Implementação do Direito ao Desenvolvimento, composta de peritos independentes.

A finalidade da HRBA é incorporar os direitos humanos em todos os aspectos do trabalho nas Nações Unidas, inclusive nas agências especializadas. Segundo o Entendimento Comum sobre a Abordagem baseada em Direitos Humanos para a Cooperação para o Desenvolvimento, essa abordagem significa que todas as agências das Nações Unidas estão comprometidas com a realização dos direitos humanos, sugerindo que elas devem aplicar as normas e os princípios dos direitos humanos em todas as fases da programação e devem desenvolver habilidades de detentores de obrigação, para cumprir suas obrigações, e de portadores de direitos, para reivindicar seus direitos. Os princípios dos direitos humanos a que se faz referência são: universalidade e inalienabilidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação, igualdade e não discriminação, participação e inclusão e *accountability* e a regra da lei[2]. O valor agregado da abordagem baseada nos direitos humanos é que ela trata não somente da ampliação do leque de escolhas pessoais e do aperfeiçoamento de aptidões, mas sobretudo da possibilidade de dar poder às pessoas para decidir como deveria ser o processo de desenvolvimento. A HRBA acrescenta o aspecto da *accountability* dos estados de respeitar, proteger, promover e aplicar todos os direitos humanos de todas as pessoas. Outro valor importante da HRBA é o foco sobre os mais marginalizados e os excluídos da sociedade, uma vez que seus direitos humanos são aqueles que mais são negados ou esquecidos na inadimplência.

[2] The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies, adotado pelo Grupo de Programa do GDNU, 2003.

Cultura ⇔ direitos humanos

Os conceitos de cultura e direitos humanos parecem estar mais bem refletidos nos *direitos culturais*. Os direitos culturais constituem uma das chamadas categorias de direitos humanos, ao lado dos direitos civil, econômico, político e social. Essa categorização foi o resultado da adoção, em 1966, de dois pactos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). A desvantagem de tal rotulação é que isso cria a falsa impressão de que todas as disposições a respeito dos direitos humanos podem ser facilmente colocadas dentro de uma categoria, enfraquecendo, assim, os aspectos de inter-relação, indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos, o que é imprescindível para o direito ao desenvolvimento e a HRBA.

Quais direitos humanos são direitos culturais? Já que não há definição de direitos culturais em nenhum instrumento internacional de direitos humanos, seria possível preparar diferentes listas de direitos que poderiam ser rotulados de "direitos culturais". Quais direitos serão

incluídos dependerá do conceito subjacente adotado para cultura. Se considerarmos cultura de uma perspectiva restrita como sendo aquilo que corresponde a produtos culturais, como artes, literatura e patrimônio cultural material e imaterial, então os direitos culturais poderiam incluir a proteção desse patrimônio cultural, assim como o direito ao acesso a produtos culturais e ao patrimônio cultural em museus, teatros e bibliotecas. Se considerarmos cultura do ponto de vista do processo de criação artística e científica, os direitos culturais poderiam incluir, por exemplo, os direitos de liberdade de expressão, liberdade artística e intelectual, além de direitos relacionados com a proteção de produtores de produtos culturais, inclusive direitos de autor. Por fim, se considerarmos cultura como sendo um modo de vida, a soma das atividades e dos produtos materiais e espirituais de uma comunidade, então os direitos culturais compreenderiam todos os tipos de direitos para manter e desenvolver culturas, como o direito à autodeterminação, incluindo o desenvolvimento cultural, os direitos de liberdade de pensamento, religião e associação e o direito à educação. Nesse sentido extenso, os direitos culturais são, às vezes, vistos como equivalentes ao *direito à cultura*, no sentido do direito de preservar e desenvolver cultura e ter acesso a ela.

Os instrumentos universais de direitos humanos incluem disposições que fazem referência explícita à "cultura", como o direito de participar da vida cultural e o direito de fruição da cultura pelos membros de minorias, o direito à educação para crianças com o devido respeito à sua identidade cultural, ou o direito dos trabalhadores migrantes ao respeito por sua identidade cultural e seu direito de manter vínculos culturais com o país de origem. À parte desses, há muitos direitos humanos que apresentam um vínculo direto com a cultura, como o direito à autodeterminação, os direitos à liberdade de pensamento e religião, liberdade de expressão, liberdade de associação e o direito à educação[3]. Os direitos culturais também podem se referir à *dimensão* cultural dos direitos humanos. Embora alguns direitos humanos, à primeira vista, possam não ter um vínculo direto com cultura, a maior parte deles apresenta importantes implicações culturais. Por exemplo, os direitos à alimentação e à saúde contam com uma importante dimensão cultural em termos de colheitas, modos de trabalho agrícola, uso da medicina e formas de atendimento médico.

[3] Esses direitos não estão somente inseridos em instrumentos universais de direitos humanos amplamente ratificados, mas também em instrumentos regionais de direitos humanos, assim como em instrumentos relacionados com os direitos das minorias e dos povos indígenas. Ver a lista de instrumentos em anexo para mais detalhes.

Indicadores de direitos humanos e indicadores culturais para o desenvolvimento

Dos indicadores e indicadores culturais

Os indicadores diferem da estatística no sentido de que, enquanto a estatística fornece medições descritivas sobre diferentes questões, os indicadores apresentam uma natureza analítica e estão vinculados a um propósito ou uma preocupação[4]. O *Guia sobre Indicadores de Governança*, do PNUD enfatiza que os indicadores podem ajudar na promoção do *accountability*, da transparência e do empoderamento dos cidadãos. Ademais, o guia afirma que os indicadores são ferramentas imprescindíveis no planejamento de políticas e estratégias sobre inclusão cultural[5]. No setor cultural, enquanto alguns

[4] P. Pattanaik descreveu a necessidade de indicadores cuja finalidade estivesse mais voltada à "avaliação" do que à "descrição". PATTANAIK, P. Cultural indicators of well-being, some conceptual issues. Unesco, 1997.

[5] A lista de verificação dos atributos do indicador do *Guia sobre Indicadores de Governança*, do PNUD, inclui validade, confiabilidade, distorções de medida, transparência, representatividade, truncamento de variância, distorções de informação, problemas de agregação, consistência no tempo e no espaço, relevância para a política e acessibilidades econômica e física.

países realizam levantamentos estatísticos nacionais sobre cultura (principalmente de número de público presente em locais e instituições culturais, assim como orçamentos culturais), em outros países não há informação disponível sobre aspectos culturais.

O Relatório de Desenvolvimento Humano analisa os indicadores e os dados de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano no que se refere à definição de desenvolvimento como aumento de alternativas de escolha para as pessoas. O relatório de 2004 abordou o tema de diversidade cultural e liberdade e, mesmo sem incluir nenhum indicador específico sobre diversidade ou liberdade cultural, o mero fato de essas questões terem sido inseridas pela primeira vez em uma comparação de desenvolvimento global marcou um fato bem-vindo no pensamento do desenvolvimento.

Existe um grande corpo de trabalho sobre indicadores culturais e indicadores culturais de desenvolvimento dos últimos 30 anos. O denominador comum entre essas obras reside na ideia que enfatiza a dificuldade de desenvolver indicadores universais e a atual inexistência de comparações sem montanhas de números. Como as fontes disponíveis são muitas e variadas, nosso objetivo neste trabalho é apenas mencionar alguns deles. À parte do RDH, os indicadores culturais de desenvolvimento também receberam atenção no *Nossa Diversidade Criativa* (1996), que incluiu um conjunto de normas para o processo de avaliação (incluindo direitos humanos), os dados estatísticos da Unesco (seis áreas de indicadores em 1997-1998[6] e os dados estatísticos culturais do Relatório Mundial da Cultura). Em 2002, Colin Mercer apresentou em seu livro *Towards Cultural Citizenship: Tools for Cultural Policy and Development* [Para uma Cidadania Cultural. Ferramentas para Política Cultural e Desenvolvimento] um conjunto de indicadores que apresentava inclinação para produzir dados qualitativos desde vitalidade cultural até o estilo de vida e a identidade[7]. Em seu outro livro, Mercer afirma que indicadores precisam estar construídos sobre uma firme base de conhecimento, tanto quantitativo quanto qualitativo, que é constantemente atualizada por pesquisas. O autor também enfatiza que os indicadores devem ter uma forte relação com – ou estar arraigados em – um marco político ou uma estratégia.

A Conferência sobre Direitos Culturais e Desenvolvimento Humano de 2004[8], em Barcelona, reassegurou que os indicadores e as informações que podiam ser fornecidos representam um requisito fundamental para outros avanços das políticas [culturais] e para o reconhecimento da cultura como um elemento-chave para o desenvolvimento. O Relatório Final da Conferência destaca "a necessidade de definir indicadores que se ajustem às necessidades de desenvolvimento observadas nas comunidades e de integrá-los a estratégias de desenvolvimento mais amplas". O trabalho preparatório elaborado para a conferência, ou seja, a formação de uma força-tarefa para atuar sobre os Indicadores Culturais de Desenvolvimento[9] mostrou a importância de desenvolver indicadores regionais, locais ou baseados nas comunidades, em vez de indicadores universais, a fim de estabelecer uma conexão entre normas e indicadores e o

[6] Ética global; vitalidade cultural; diversidade; participação na atividade criativa; acesso à cultura e convivialidade cultural.

[7] Mercer dividiu seu conjunto de indicadores em vitalidade cultural, diversidade e convivialidade; acesso, participação e consumo culturais; cultura, estilo de vida e identidade e cultura, ética, governança e conduta.

[8] Barcelona, 24-27 de agosto de 2004. Organizado pela Fundação Interarts, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional, a Unesco e o Fórum Universal de Culturas.

[9] Formado em um Seminário Internacional sobre Indicadores Culturais de Desenvolvimento na África, organizado pela Fundação Interarts e o Observatório de Políticas Culturais na África em Maputo, Moçambique, em março de 2004. A força-tarefa apresentou seis campos de indicadores, mas nenhum indicador específico foi desenvolvido.

desenvolvimento local. Um exemplo do desenvolvimento de indicadores baseados em fatores locais pode ser encontrado no trabalho encomendado pela Unesco e pelo Grupo de Trabalho de Cultura de Cidades e Governos Locais Unidos chamado *Políticas Locais para Diversidade Cultural* (2006).

Em 2005, o pesquisador Christopher Madden produziu um panorama sobre os indicadores estatísticos existentes para políticas de artes que também incluíssem o trabalho corrente feito a respeito de indicadores culturais no desenvolvimento. Sua análise conclui que há uma confusão considerável sobre o significado e o propósito dos indicadores e pouco contato entre as agências que desenvolvem indicadores culturais. Outro exemplo é a análise sobre Indicadores e Sistemas de Dados para a Cultures and Globalization Series [Série Culturas e Globalização], de Helmut Anheier, que fornece um panorama exaustivo sobre conjuntos de indicadores que é seguido de um extenso conjunto de indicadores. Existe uma relação explícita dos indicadores com "cultura e globalização", mas eles podem ser analisados em uma estrutura muito maior também, compreendendo a globalização econômica, a sociedade civil global e a globalização política e jurídica.

No que se refere aos indicadores culturais de desenvolvimento, uma das falhas tem sido a incapacidade dos legisladores de gerar uma visão clara do assunto em discussões de longo prazo sobre cultura e desenvolvimento. Some-se a isso o fato de que, muitas vezes, as informações que os indicadores tendem a buscar não estão disponíveis ou simplesmente não existem. Outro elo fraco é a natureza ambiciosa de alguns dos indicadores ao tentar medir fenômenos que são subjetivos ou difíceis de quantificar.

Dos indicadores de direitos humanos

Desde muitos anos, os órgãos internacionais de supervisão e os acadêmicos vêm trabalhando no desenvolvimento de indicadores relacionados aos direitos humanos. A finalidade desses indicadores é medir o *exercício* dos direitos humanos pelos portadores de direitos – indivíduos e comunidades –, bem como a *implementação* dos direitos humanos pelos detentores de obrigação – os Estados. Ambos são necessários na medida em que um (implementação) não necessariamente implica o outro (exercício).

Os indicadores de direitos humanos diferem dos indicadores de desenvolvimento porque a base daqueles compreende as *normas legais internacionais,* dando a entender que, no caso dos indicadores de direitos humanos, o *accountability* é dos Estados. Enquanto os indicadores de desenvolvimento medem o *estado* de uma situação, os indicadores de direitos humanos medem o *direito* a uma dada situação. Outra diferença é que os indicadores de direitos humanos estão embasados nos princípios de não discriminação e igualdade, *de iure* (pela lei) e *de facto* (pela prática). Isso pressupõe que somente dados *decompostos* – por exemplo, em gênero, etnicidade, idade, deficiência, região, língua etc. – são apropriados para medir o exercício e a implementação de direitos humanos.

[10] O sistema 4A é bem conhecido na área do direito à educação, uma vez que passou por um grande trabalho de detalhamento realizado pela professora Katarina Tomasevski (1953-2006), relatora especial para o Direito à Educação, em seu relatório preliminar de 1999 (Doc. ONU E/CN.4/1999/49, Relatório Preliminar da Relatora Especial para o Direito à Educação, apresentado de acordo com a resolução da Comissão de Direitos Humanos 1998/33, 13 jan. 1999).

Semana Santa em Ouro Preto, MG, 2010. Foto: Humberto Pimentel

Os indicadores dos direitos humanos estão ligados ao *conteúdo normativo* – incluindo as obrigações dos Estados – dos direitos conforme inseridos em vários tratados e conforme aperfeiçoados pelos órgãos de monitoramento em suas diretrizes para procedimentos de geração de relatórios de Estado, recomendações aos Estados e Comentários Gerais detalhando o conteúdo normativo dos direitos e as obrigações concretas do Estado. Sem clareza suficiente sobre o teor dos direitos humanos e suas obrigações correspondentes aos Estados, seu exercício e sua implementação não podem ser mensurados adequadamente.

O teor dos direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais, foi explorado no chamado sistema 4A, refletindo os conceitos de disponibilidade (*availability*), acessibilidade (*accessibility*), aceitabilidade (*acceptability*) e adaptabilidade (*adaptability*). Esses itens refletem as condições sob as quais o exercício do direito se dá de melhor forma. O sistema 4A[10] proporciona, assim, uma forma importante de elucidação das respectivas obrigações dos Estados. Disponibilidade significa que o objeto do direito – em outras palavras, os bens ou serviços como educação, alimentação ou saúde, precisam estar disponíveis em quantidade suficiente, incluindo os aspectos operacionais como edifícios, instalações e materiais. Acessibilidade significa que o objeto do direito tem de estar acessível a todos, incluindo a ausência de discriminação, acessibilidade geográfica, acessibilidade econômica (acessibilidade financeira, *affordability* em inglês) e acesso à informação. Aceitabilidade significa que a forma e a substância do objeto – por exemplo, educação ou saúde – têm de ser aceitáveis, pertinentes, culturalmente adequadas e de boa qualidade. Adaptabilidade significa que o objeto deve ser flexível para conseguir se adaptar às necessidades de comunidades em transformação e responder às necessidades das pessoas dentro de seus diversos cenários sociais e culturais. Em Comentários Gerais posteriores, o item referente a "adaptabilidade" foi trocado por "qualidade" e "aceitabilidade" deixou de ser usado[11]. Disponibilidade, acessibilidade e qualidade são componentes dos direitos humanos que deveriam ser levados em conta ao se desenvolver indicadores.[12]

Geralmente, as obrigações dos Estados podem ser divididas em *obrigações negativas* e *positivas*. As obrigações negativas pressupõem que o Estado deve conter uma ação, enquanto as obrigações positivas requerem ação do Estado. Uma importante teoria referente às obrigações do Estado desenvolvida para especificá-las melhor é a *tipologia tripartite*. Essa teoria afirma que três tipos de obrigações do Estado, ou seja, respeitar, proteger e cumprir, podem, em princípio, ser resultantes de todos os direitos humanos. A *obrigação de respeitar* significa que os Estados devem conter qualquer ato que viole os direitos e as liberdades dos indivíduos. A *obrigação de proteger* significa que o Estado deve adotar as medidas necessárias para impedir que outros indivíduos ou grupos violem os direitos e as liberdades dos indivíduos. A *obrigação de cumprir* significa que o Estado deve tomar medidas para garantir a cada pessoa, dentro de sua jurisdição, os direitos e as liberdades reconhecidos nos instrumentos de direitos humanos. A obrigação de cumprir é às vezes dividida entre a obrigação de facilitar e a obrigação de proporcionar[13]. A tipologia tri-

[11] E/C.12/1999/5, Comentário Geral Nº 12, Direito à Alimentação Adequada (Artigo 11 do Pacto), 12 de maio de 1999, §§ 6-13; E/C.12/2000/4, Comentário Geral Nº 14, Direito ao Mais Alto Padrão de Saúde Possível (Artigo 12 do Pacto), 11 de agosto de 2000, § 12; E/C.12/2002/11, Comentário Geral Nº 15, O Direito à Água (Artigos 11 e 12 do Pacto), 12 jan. 2003, § 12.

[12] Essa teoria foi primeiramente desenvolvida com relação ao direito à alimentação, ver Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987, *The Right to Adequate Food as a Human Right*, relatório preparado pelo senhor A. Eide, 1987, § 67-69. É utilizado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seus Comentários Gerais.

[13] Ver, entre outros, Doc. ONU HRI/MC/2008/3, Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, 6 jun. 2008, p. 11-13; BECO, G. de. Human Rights Indicators for Assessing State Compliance with International Human Rights. Nordic Journal of International Law 77 (2008), p. 23-42; GREEN, M. What we talk about when we talk about indicators: current approaches to human rights measurement. Human Rights Quarterly 23 (2001), p. 1062-1097.

partite é um modo funcional de esclarecer as obrigações do Estado em relação aos direitos humanos, sendo, portanto, frequentemente usada no detalhamento dos indicadores para medir a implementação e o exercício dos direitos humanos.

O Alto Comissariado para os Direitos Humanos determinou que três *tipos de indicadores de direitos humanos* podem ser distinguidos para medir o exercício e a implementação desses direitos. Esses três tipos são complementares e interdependentes[14]:

– *indicadores estruturais*, que refletem a ratificação e a adoção de instrumentos legais internacionais, sua inserção na legislação nacional e a existência de mecanismos institucionais básicos (judiciais e não judiciais) para facilitar a realização dos direitos. Os indicadores estruturais medem o cumprimento *de jure* dos tratados de direitos humanos;

– *indicadores de processo*, que mostram os instrumentos de políticas do Estado e os esforços empreendidos pelo Estado para implementar os direitos humanos. Esses indicadores medem a implementação *de facto* dos direitos humanos pelos Estados;

– *indicadores de resultado*, que medem o resultado desses esforços feitos pelos Estados, em outras palavras, a eficiência e a eficácia das políticas. Esses indicadores medem o exercício *de facto* dos direitos.

Direitos e indicadores

Para fins deste trabalho, foram selecionados os seguintes direitos humanos: o direito de participar da vida cultural, o direito à saúde e o direito à liberdade de expressão, particularmente no que se refere à diversidade linguística. Os dois primeiros são direitos culturais, enquanto o terceiro é um direito humano com dimensões culturais muito importantes. Eles também representam aspectos da vida humana – vida cultural, saúde e expressão (língua) – que são extremamente importantes para o desenvolvimento. Esses direitos estão incluídos nos instrumentos de direitos humanos universal e regional[15] ratificados pela maioria dos Estados, encontrando-se extensivamente inseridos nas constituições e nas leis nacionais.

Os indicadores propostos também refletem os princípios transversais dos direitos humanos de *igualdade, participação e acesso*, que são imprescindíveis para a relação entre direitos humanos, cultura e desenvolvimento. Esses princípios refletem o *processo* pelo qual os Estados implementam os direitos e por meio dos quais as pessoas os exercem. Com referência ao princípio de *igualdade*, é importante destacar que ter direitos iguais não é o mesmo que ser tratado com igualdade. Na verdade, a igualdade também envolve o reconhecimento da diversidade. A igualdade não somente pressupõe que situações iguais devem ser tratadas com igualdade, mas também que situações desiguais devem ser tratadas com desigualdade. Consequentemente, a diferença de tratamento é permitida, contanto que os critérios de diferenciação sejam razoáveis e objetivos e sirvam a uma meta legítima. *Participação* e *acesso* são fundamentais em relação a cultura, direitos humanos e desenvolvimento. É impossível

[14] Os principais tratados de direitos humanos da ONU são, por ordem cronológica de adoção: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Cerd, 1965); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc, 1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw, 1979); Convenção sobre os Direitos das Crianças (CDC, 1981); Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT, 1984); e Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (ICRMW, 1990); Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006, ainda não vigente) e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD, 2006).

[15] DONDERS, Y. Study on the legal framework of the right to take part in cultural life.; VOLODIN, V. (Ed.). Human Rights in Education, Science and Culture: Legal Developments and Challenges. Unesco/Ashgate, dez. 2007, p. 231-271.

alcançar a diversidade sem acesso universal e participação no que tange ao desenvolvimento cultural e à tomada de decisão. Somente com participação e acesso reais uma grande variedade de expressões culturais passará a ficar disponível, da mesma maneira que as opções chegarão às pessoas para sua livre escolha.

A base lógica do modelo de indicadores proposta nas páginas seguintes serve para unir os indicadores às políticas existentes e aos mecanismos de geração de políticas. Como mencionado anteriormente, os indicadores devem estar ligados a um propósito claro e ajudar a *definir e avaliar o sucesso das políticas e como metas de curto e longo prazo são atingidas*. Os indicadores existentes em outros campos podem ser decompostos para ver se é possível obter informações de valor por meio deles. Isso poderia ser de ajuda na ausência de coleta adequada de dados e, portanto, dados existentes em áreas como gênero, discriminação, igualdade, participação etc. precisam ser usados.

Com relação à coleta de dados e ao monitoramento, a divisão em indicadores estruturais, de processo e de resultado, mostra diferentes níveis de disponibilidade de informações. No nível estrutural, os dados já estão disponíveis e são razoavelmente comparáveis. Informações sobre ratificação de tratados internacionais e constituições e legislações nacionais, bem como instituições, estão prontamente disponíveis. No nível do processo, algumas informações podem estar disponíveis e ser bastante acessíveis, inclusive informações de estruturas não existentes que podem por si só ser tomadas como um indicador, enquanto pode haver certo grau de desafio no nível do resultado. Esse nível indica também o desenvolvimento de uma (futura) política desejável em casos em que as informações podem ainda não estar disponíveis. A maioria das informações no nível do resultado pode ser compilada por levantamento de cidadãos e registros institucionais/de mídia.

Os dados relativos aos indicadores de direitos humanos podem ser divididos em várias categorias:

– *dados baseados em eventos*, que são informações sobre eventos isolados, incluindo os elementos "o que, quem, onde". Esses dados são coletados por meio de relatórios narrativos e qualitativos por organizações governamentais (como ministérios, particularmente o Departamento de Estado dos Estados Unidos e o Escritório de Relações Exteriores do Reino Unido), órgãos internacionais de supervisão (relatórios de Estado a órgãos de tratados, Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos), comissões da verdade, instituições nacionais de direitos humanos (INDH), ouvidores nacionais, ONGs (Anistia Internacional, Observatório dos Direitos Humanos, FIDH, Grupo Internacional pelos Direitos das Minorias) e a mídia. Um método bem conhecido para a coleta de dados baseados em eventos é o Huridocs [Sistemas de Documentação e Informações sobre Direitos Humanos]. A principal desvantagem dos dados baseados em eventos é o fato de nem sempre fornecerem um quadro completo de uma situação por causa da falta de dados;

– *dados socioeconômicos*, que são informações sobre condições econômicas e de vida social em um Estado que fornecem uma indicação geral do grau médio de exercício dos direitos humanos. Muitas organizações internacionais reúnem esses dados, inclusive os indicadores do Banco Mundial, do PNUD em seu Índice de Desenvolvimento Humano e do Bureau of Statistics da Unesco. Há também as fontes regionais, como o EU-SILC (pesquisa estatística baseada no rendimento e nas condições de vida), o Eurobarômetro (Eurostat) e outros. Essas informações não têm, porém, a finalidade de medir direitos humanos e, portanto, podem deixar de apresentar um vínculo direto com os instrumentos de direitos humanos e a decomposição de dados;

– *percepções domésticas*, que são informações sobre a opinião pública geral manifestada de forma narrativa. Essas informações são qualitativas e subjetivas, embora possam ser traduzidas em médias precisas. Esses dados são coletados pelos institutos de pesquisa, mídia e ONGs;

– *opiniões de especialistas*, que são informações, até certo ponto, qualitativas e subjetivas. As informações dos especialistas podem ser obtidas com institutos de pesquisa, a mídia e as ONGs. Fontes bem conhecidas são o Annual Survey of Freedom, o levantamento de liberdade da imprensa chamado Press Freedom Survey, o site www.humanrightsdata.com.

Abaixo aparece uma lista não exaustiva de indicadores estruturais, de processo e de resultado, que poderiam medir a implementação dos direitos selecionados. A formação desses indicadores foi baseada em um trabalho mais elaborado sobre seu conteúdo normativo e as respectivas obrigações dos Estados realizado pelos órgãos de tratados (incluindo as diretrizes sobre procedimento para geração de relatórios de Estado e Comentários Gerais), relatores especiais e trabalhos acadêmicos.

O direito de participar da vida cultural

O direito de participar da vida cultural é um dos direitos culturais mais notórios, refletindo por excelência a relação entre os direitos humanos, a cultura e o desenvolvimento. Esse direito está inserido nos seguintes instrumentos universais de direitos humanos: Artigo 27 DUDH, Artigo 15.1.a Pidesc, Artigo 5 Cerd, Artigo 13 Cedaw, Artigo 31 CDC, Artigo 43 ICRMW e Artigo 30 CDPD. O conteúdo normativo desse direito concentra-se nos conceitos de "vida cultural" e "participar". O conceito de vida cultural deve ser interpretado com amplitude, como um modo de vida, incluindo os produtos culturais como artes e literatura, bem como o processo de cultura refletido nas manifestações e nas expressões culturais e nos sistemas de significados, valores e símbolos. "Participar" apresenta um lado passivo e um ativo. No lado passivo, significa ter acesso à vida cultural e usufruir de seus benefícios sem nenhuma forma de discriminação. Também significa ter acesso a informações a respeito da vida cultural. Participar da vida cultural sugere que a vida cultural seja protegida e preservada, em especial seu patrimônio cultural e artístico. No lado mais ativo, participar da vida cultural implica o direito e a liberdade de escolher

e de mudar uma afiliação cultural e de contribuir livremente para a vida cultural e seu desenvolvimento por meio de atividades criativas ou outras. Participar ativamente da vida cultural também implica o direito de participar do processo de tomada de decisão no que estiver relacionado à vida cultural. A língua não é somente um meio de comunicação, mas também um elemento essencial da vida cultural, uma vez que forma pensamentos, percepções e emoções. Participar da vida cultural, portanto, também pressupõe a liberdade de uma pessoa de usar a(s) língua(s) de sua própria escolha e de se expressar nesse(s) idioma(s), em particular e, tanto quanto possível, em público, assim como de disseminar livremente a informação cultural na(s) língua(s) de preferência[16].

O direito de participar da vida cultural implica uma infraestrutura institucional para promover a participação popular da vida cultural e o acesso a ela, que inclui bens, instituições e atividades culturais, devendo ser promovido nas escolas e na educação profissional. Exemplos de obrigações dos Estados são: garantir o *acesso financeiro* a espetáculos, teatro, cinema, eventos esportivos e outras atividades culturais a todos os segmentos da população; expandir o acesso ao *patrimônio cultural* da humanidade, inclusive por meio de novas tecnologias da informação, como a internet; estimular a participação *das crianças* na vida cultural, inclusive de crianças de famílias mais pobres e filhos de migrantes e refugiados; e eliminar as *barreiras de comunicação* assim como as físicas e sociais que afastam *idosos* e pessoas com *deficiências* da participação plena da vida cultural. Ademais, os Estados devem tomar medidas para proteger a diversidade cultural, promover a conscientização do patrimônio cultural das *minorias* étnicas, religiosas ou linguísticas e das *comunidades indígenas,* criando condições favoráveis para que elas preservem, desenvolvam, expressem e disseminem sua identidade, história, cultura, língua, tradições e costumes[17].

[16] Doc. ONU E/C.12/2008/2, Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right*, 24 mar. 2009, §§ 67-69.

[17] Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral Nº 14 sobre o Direito ao Mais Alto Padrão de Saúde Possível (Artigo 12), 11 ago. 2000, §§12(c), 21 e 27.

Público interage com *Spider Bots*, de Ken Rinaldo na exposição *Emoção Art.ficial 3.0*, 2006. Foto: Ken Rinaldo

O direito de participar da vida cultural

Nível	Geral	Específico (decomposição)	Direito à informação	Provável fonte de dados
ESTRUTURAL (disponibilidade)	– Ratificação dos tratados internacionais e regionais de direitos humanos, o Pidesc em particular, o protocolo facultativo ao Pidesc sobre procedimento de comunicação individual e instrumentos da Unesco sobre patrimônio cultural e patrimônio intangível.	– Ratificação do Cedaw, CDC, CDPD. – Apoio manifesto à Declaração da ONU sobre as Minorias e a Declaração da ONU sobre os Povos Indígenas. – Estados-membros do Conselho da Europa: ratificação da Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias e a Convenção-Quadro das Minorias Nacionais.	– Tradução dos tratados para a(s) língua(s) nacional(is). – Instrumentos legais amplamente disponíveis e acessíveis (em bibliotecas, via internet).	– Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: www.ohchr.org/english/law/index.htm. – Escritório de Assuntos Legais da ONU: www.untreaty.un.org/ola/. – Bases de dados da Unesco no endereço www.unesco.org. – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: www.ohchr.org/english/law/index.htm.
Os indicadores estruturais sobre o direito de participar da vida cultural constituem instrumento para uma avaliação objetiva da vontade dos países de cumprir suas obrigações legais referentes a esse direito. A ratificação dos instrumentos internacionais é um indicador clássico dos direitos humanos, para os quais os dados podem ser facilmente obtidos por meio das bases de dados das agências da ONU.				
PROCESSO (acessibilidade física)	– Existência e número de políticas, programas e planos de ação sobre fomento de acesso e participação na vida cultural. – Existência e número de redes de arte e cultura e associações e organizações culturais.	– Existência de políticas culturais específicas e outras, além de programas ou planos de ação sobre acesso e participação das minorias ou de outros grupos com necessidades específicas na vida cultural. – Existência e número de seminários e conferências sobre arte e cultura – Número de associações culturais de minorias, indígenas, jovens e pessoas deficientes e outros atores do terceiro setor.	– Existência de pontos ou centros de informação cultural, sites específicos na internet ou outros recursos sobre acesso e participação do público em geral e das minorias e de outros grupos na vida cultural. – Existência de audiovisual ou material impresso em seminários, conferências e outros processos. – Informações disponíveis (site, pontos de informação, profissionais, bases de dados) sobre associações culturais.	– Registros administrativos sobre os países. – Informações estatísticas sobre os países. Na Europa, Compêndio de Políticas Culturais na Europa: http://www.culturalpolicies.net/web/index.php. Na América Latina: Guía de la Administración Cultural Iberoamericana [Guia da Administração Cultural Ibero-americana]: http://www.oei.es/cultura/guia.htm. – Global Civil Society Yearbook [Anuário da Sociedade Civil Global]: http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook04chapters.htm.
No que se refere ao direito de participar da vida cultural, os indicadores de processo devem medir as ações e os canais que tornam possível a participação na cultura. O acesso às informações é relativamente fácil em alguns países por meio de estatísticas e informações de agências especializadas/ministérios e ações governamentais. As informações sobre os atores do terceiro setor são geralmente limitadas na maior parte dos países.				

Nível	Geral	Específico (decomposição)	Direito à informação	Provável fonte de dados
RESULTADO (qualidade)	– Número e porcentagem de famílias com crianças e jovens que concordam com a oferta existente de serviços culturais para crianças e jovens. – Qualificação dos serviços existentes por usuários constituídos de famílias com crianças ou adolescentes.	– Número e porcentagem de famílias e jovens que usam e se beneficiam das entradas a preços reduzidos. – Número de atividades gratuitas para famílias com crianças e jovens.	– Número de hits na página ou visitas ao ponto de informação. – Existência e frequência de tráfego na internet de uma estrutura de feedback para a participação de famílias com crianças pequenas e jovens. – Número e porcentagem de visitantes que descrevem o serviço como insatisfatório, suficiente ou excelente.	– Levantamentos estatísticos e pesquisas de opinião. Na Europa: Eurobarômetro e Young Europeans, dados estatísticos do Eurostat – por exemplo, livro de bolso Eurostat.

Os indicadores de resultado medem o que são os impactos sociais esperados e experimentados provocados pelas políticas e ações em nível local. A desvantagem desses indicadores é o problema de interpretação e sua validade muito curta. No entanto, medir os efeitos e o impacto da participação cultural é muito relevante para o desenvolvimento local e o capital social. A disponibilidade desse tipo de informação é ainda extremamente limitada e de natureza local.

O direito à saúde

O direito à saúde está inserido nos seguintes instrumentos universais de direitos humanos: Artigo 12 Pidesc, Artigo 5 Cerd, Artigo 11-12, 14 Cedaw, Artigo 24 CDC e Artigo 25 CDPD. A saúde tinha sido definida pela OMS em sua constituição como "um estado de total bem-estar físico, mental e social e não meramente a ausência de doença ou enfermidade". O direito à saúde, portanto, estende-se até os determinantes subjacentes da saúde, como alimentação e nutrição, habitação, acesso a água sadia e potável e condições sanitárias adequadas, condições de trabalho seguras e saudáveis e um ambiente saudável. Em outras palavras, o direito à saúde não significa direito a estar saudável. Há, evidentemente, fatores não médicos e/ou fatores além do controle do Estado que influenciam a saúde das pessoas, inclusive fatores naturais, educação e renda, assim como o próprio comportamento das pessoas. O direito à saúde significa, principalmente, que os Estados devem criar condições nas quais todos possam ser tão saudáveis quanto possível. Isso também dá a entender que o direito à saúde é mais do que meramente o direito ao serviço de saúde. Além de garantir a disponibilidade de serviços de saúde, deve haver promoção e proteção de outras questões, como condições de trabalho seguras e saudáveis, habitação e alimentação com valor nutricional adequados, sendo que todos eles apresentam importantes aspectos culturais. O direito à saúde geralmente contém dois aspectos: o *aspecto da liberdade*, por exemplo a liberdade do tratamento não consensual e a participação não consensual em ensaios clínicos, e o *aspecto do direito ao usufruto*, por exemplo a um sistema de serviço de saúde e proteção.

O direito à saúde

Nível	Geral	Específico (decomposição)	Direito à informação	Provável fonte de dados
ESTRUTURAL (disponibilidade)	– Ratificação dos tratados internacionais e regionais de direitos humanos, em particular o Pidesc, o protocolo facultativo ao Pidesc sobre procedimento de comunicação individual. – Inclusão do direito à saúde na Constituição e na legislação nacionais.	– Ratificação das convenções Cedaw, CDC, CDPD. – Ratificação do Protocolo da Convenção sobre Diversidade Biológica de San Salvador, Convenção 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho, Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas. – Existência de legislação nacional sobre saúde em relação aos grupos em desvantagem, incluindo os idosos, as pessoas portadoras de deficiência e as crianças.	– Tradução dos tratados para a(s) língua(s) nacional(is).	– Via www.ohchr.org: órgãos das Nações Unidas de tratados – relatórios de Estado; órgãos da ONU de tratados – Relatórios sombra de ONG: Conselho de Direitos Humanos – relatórios de Estado, Exame Periódico Universal (EPU). Instituições nacionais de direitos Humanos (INDH)/ouvidores.
Os indicadores estruturais sobre o direito à saúde são usados para avaliar e medir o desempenho dos Estados no campo jurídico em relação à saúde. O acesso aos dados é fácil por meio das bases de dados das diferentes agências da ONU.				
PROCESSO (acessibilidade física)	– Existência de departamentos de saúde multicultural dentro do Ministério da Saúde ou outros órgãos de administração pública. – Número de políticas, programas, planos de ação sobre saúde multicultural ou culturalmente apropriada, principalmente na área de saúde maternal, sexual e reprodutiva.	– Existência de profissionais designados que trabalhem na área de serviço médico multicultural e com minorias. – Existência de profissionais designados que trabalhem na área de serviço médico multicultural em saúde sexual e reprodutiva.	– Existência de sites na internet ou informações destinadas ao serviço médico multicultural. – Existência de sites, folhetos, material educativo, estudos ou outras ferramentas culturais apropriadas sobre serviço médico multicultural maternal, sexual e reprodutivo.	– Registros administrativos sobre os países. Registros administrativos sobre os países. Por exemplo, na América Latina, Organização Pan-americana de Saúde: www.paho.org. Repidisca: http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=REPIDISCA&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=43358&indexSearch=ID. – Registros administrativos sobre os países. Ver outros ao lado.
Os indicadores de processo devem monitorar a disponibilidade e a qualidade dos serviços e das políticas relacionadas com saúde intercultural/culturalmente adequada. Esses indicadores se concentram especificamente nos serviços e nas políticas destinados às minorias, aos indígenas e às populações de imigrantes. O Relatório de Avaliação da Primeira Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo 1995-2004 mostra que as informações estatísticas coletadas sobre os povos indígenas nos últimos anos na América Latina estão começando a refletir as condições socioeconômicas, políticas e culturais entre os povos indígenas e as culturas na região. A maior parte das informações reunidas por diferentes agências ainda está em processamento, mas várias agências nacionais/regionais estão começando a reunir indicadores sobre saúde já incorporando variáveis como gênero, interculturalidade, grupos étnicos, mobilidade, uso de plantas medicinais etc. Em muitos casos, essas informações ainda precisam ser padronizadas e generalizadas, uma vez que os países formulam as questões de formas diferentes (o que dificulta as comparações internacionais).				

As informações coletadas sobre saúde multicultural, com ênfase especial na saúde sexual e reprodutiva, provêm de organizações como o Fundo de População das Nações Unidas, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29273/P29273.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl.

Outras fontes são:
– Organização Pan-americana de Saúde: www.paho.org.
– Repidisca: http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=REPIDISCA&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=43358&indexSearch=ID.
– The Center of Reproductive Rights: http://reproductiverights.org.
– Relatório de Estado das Mães do Mundo, da Fundação Save the Children: http://www.savethechildren.org/campaigns/state-of-the-worlds-mothers-report/.
– Comissão Andina de Saúde Intercultural.
– Organismo Andino de Saúde.
– Because I'm a Girl [Porque Sou Menina]. O estado das meninas do mundo: http://www.comminit.com/en/node/303917.
– The State of World Population 2008: Culture, Gender and Human Rights [O Estado da População Mundial 2008: Cultura, Gênero e Direitos Humanos]: http://www.unfpa.org/public/cache/offonce/News/pid/1351;jsessionid=CDB81F767F540408926372D3D06C7270.
– Gender, Health and Development in the Americas [Gênero, Saúde e Desenvolvimento nas Américas] (Unifem, 2005): http://unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=54.
– Várias fontes sobre povos indígenas e saúde sexual e produtiva: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals251.pdf.

Nível	Geral	Específico (decomposição)	Direito à informação	Provável fonte de dados
RESULTADO (qualidade)	– Número e porcentagem de centros médicos que aplicam normas e regulamentos multiculturais ou normas médicas culturalmente apropriadas. – Número de usuários nos centros médicos que afirmam ter conhecimento de normas de serviço médico multicultural e costumes médicos culturalmente apropriados	– Número e porcentagem de pessoas que relatam melhor compreensão dos procedimentos médicos após o uso de um tradutor cultural.	– Número e porcentagem de minorias e indígenas que relatam participação nos processos de validação de educação sexual e informações de serviço de saúde multicultural.	– Estudos especializados. – Pesquisa de opinião e de usuários. – Procedimentos de avaliação (normalmente usados por organizações de saúde – principalmente reprodutiva e sexual – quando se trabalha com povos indígenas).

Os indicadores de resultado sobre o serviço de saúde multicultural podem ser usados para medir serviços específicos e detectar diferenças de qualidade. Na coleta dos indicadores de resultado, os fatores decisivos são a forma como a informação é coletada, a qualidade dos serviços e a adaptação cultural dos instrumentos de medição (de forma que sejam entendidos pelos usuários finais dos serviços de saúde). No momento, não há dados estatísticos internacionais disponíveis sobre procedimentos médicos interculturais, mas há compilação de informações em âmbito nacional em muitos países.

Para fins deste trabalho, o enfoque recairá sobre a *dimensão cultural* do direito à saúde, que tem sido reconhecido como o direito que pressupõe que todas as instalações, os bens e os serviços sanitários devem ser culturalmente apropriados, ou seja, demonstrar respeito à cultura dos indivíduos, das minorias, dos povos e das comunidades e levar em conta as questões de gênero e as exigências dos ciclos de vida. Além disso, com respeito ao direito das mulheres à saúde, requer a retirada de todas as barreiras que interfiram no acesso aos serviços de saúde, à educação e à informação, inclusive na área de

saúde sexual e reprodutiva. Os Estados devem empreender ação preventiva, promotora e corretiva para proteger a mulher do impacto de práticas e normas culturais tradicionais prejudiciais que lhes neguem seus plenos direitos reprodutivos. Atenção especial deve ser dada às minorias e aos povos indígenas, que têm o direito a medidas específicas para ter mais acesso aos serviços e ao tratamento de saúde. Esses serviços de saúde devem ser culturalmente apropriados, levando em conta o tratamento preventivo tradicional, práticas de cura e medicamentos.

O direito à liberdade de expressão – diversidade linguística

A liberdade de expressão é um direito humano fundamental cuja importância afeta diretamente a cultura e o desenvolvimento. Ela inclui o direito de buscar, receber e divulgar informações e está inserida no Artigo 19 PIDCP, Artigo 5 Cerd e Artigo 21 CDPD. Para fins deste trabalho, abordaremos um aspecto particular da liberdade de expressão: a diversidade linguística. Reconhecidamente, a liberdade de expressão inclui o direito à expressão linguística. Consequentemente, o direito à liberdade de expressão, juntamente com a não discriminação, implica direitos relativos à língua, particularmente o uso de línguas das minorias. Importante nesse sentido é também o Artigo 27 PIDCP, que inclui o direito dos membros das minorias de usar a própria língua, em particular ou em público, para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento contínuo da identidade cultural das minorias.

Esses direitos reunidos sugerem várias obrigações para os Estados no tocante à diversidade linguística, que são principalmente obrigações negativas. Os Estados devem, por exemplo, respeitar o uso das línguas das minorias tanto em particular como em conversas em público. Além disso, os Estados têm de respeitar – e, portanto, não proibir – o uso das línguas das minorias em bens e atividades culturais, como livros, canções, peças de teatro e festivais. Também implica respeito pela radiodifusão privada nas línguas das minorias, assim como o estabelecimento e o funcionamento de instalações educacionais particulares ou de outras associações que usem a língua de um grupo minoritário como meio de comunicação. A questão continua sendo saber até que ponto os Estados também têm obrigações positivas para garantir a diversidade linguística em público. Para algumas comunidades específicas, como minorias nacionais e povos indígenas, reconhece-se que o Estado deve proporcionar instalações para o uso e a preservação dessas línguas, igualmente na administração pública e na justiça. Embora exista o reconhecimento de que os Estados têm a obrigação de tomar medidas positivas para evitar violações, não há consenso geral sobre essas obrigações.

Nas páginas seguintes, apresentamos um conjunto possível de indicadores. Acerca da disponibilidade de dados, selecionamos os indicadores mais relevantes dentro de um possível grupo maior de indicadores. Os selecionados encontram-se dentro da estrutura descrita acima.

Foto: Humberto Pimentel

O direito à liberdade de expressão – diversidade linguística

Nível	Geral	Específico (decomposição)	Direito à informação	Provável fonte de dados
ESTRUTURAL (disponibilidade)	– Ratificação dos tratados internacionais e regionais aplicáveis aos direitos humanos, em particular o PIDCP, o Protocolo Facultativo ao PIDCP sobre procedimento de comunicação individual. – Inclusão do direito de liberdade de expressão e respeito à diversidade linguística na constituição e na legislação nacionais.	– Estados-membros do Conselho da Europa: ratificação da Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias e da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais. – Reconhecimento formal das línguas das minorias.	– Tradução dos tratados para a(s) língua(s) nacional(is) e as línguas das minorias. – Instrumentos legais amplamente disponíveis e acessíveis (em bibliotecas, via internet). – Tradução da constituição e da legislação nacionais para as línguas das minorias.	– Via www.ohchr.org: Órgãos de tratados da ONU – Relatórios de Estado; Órgãos de tratados da ONU – Relatórios sombra de ONGs; Conselho de Direitos Humanos – Relatórios de Estado Exame Periódico Universal (EPU). – Instituições nacionais de direitos humanos (INDH)/ ouvidores.Via www.ohchr.org: Órgãos de tratados da ONU – Relatórios de Estado; Órgãos de tratados da ONU – Relatórios sombra de ONGs; Conselho de Direitos Humanos – Relatórios de Estado Exame Periódico Universal (EPU). Instituições nacionais de direitos humanos (INDH)/ ouvidores.
Os indicadores estruturais de liberdade de expressão e diversidade linguística servem para monitorar o cumprimento das normas internacionais gerais. As informações podem ser facilmente obtidas pelas bases de dados da ONU e outras organizações internacionais.				
PROCESSO (acessibilidade física)	– Existência de jornais, canais de televisão ou estações de rádio que transmitam sua programação em vários idiomas. – Existência de possibilidades de educação escolar em diferentes línguas em distintos níveis.	– Existência de jornais, canais de televisão ou estações de rádio que transmitam sua programação nas línguas das minorias ou nas menos usadas. – Existência de educação escolar nas línguas das minorias em diferentes níveis.	– Existência de informações em diferentes línguas sobre possibilidades de educação escolar.	– Transmissão e legislação destinadas à minoria na Osce: http://www.osce.org/hcnm/item_11_13547.html. – Recursos da Osce para a transmissão nas línguas das minorias: http://www.osce.org/hcnm/item_11_31598.html. – State of the World's Minorities and Indigenous People 2009 [Estado das Minorias e dos Povos Indígenas do Mundo]: http://www.minorityrights.org/7948/state-of-the-worlds-minorities/state-of-the-worlds-minorities-and-indigenous-peoples-2009.html.

Nível	Geral	Específico (decomposição)	Direito à informação	Provável fonte de dados
PROCESSO (acessibilidade física)				– Relatório da OCDE sobre educação: http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/2/38/36664934.pdf. – Relatório da Osce sobre integração: http://www.osce.org/publications/hcnm/2006/07/28647_998_en.pdf. – Relatório sobre Desenvolvimento Humano: http://hdrstats.undp.org/en/indicators/. – Na Europa: Relatórios Eurydice: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php/Doc_intermediaires/analysis/en/frameset_analysis.html.
Os indicadores de processo medem as políticas e as ações que facilitam o acesso das populações minoritárias e de imigrantes à informação e à educação. Com relação aos marcos regionais ou locais, as informações estão disponíveis, por exemplo, pelo Eurydice (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/thematic_studies_en.php) e pela Cepal (http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agrupadores_xml/aes4.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl). Por exemplo, no novo censo elaborado pela Cepal, foi introduzida uma pergunta sobre quantas crianças que estudam têm acesso à educação multicultural.				
RESULTADO (qualidade)	– Número de pessoas com proficiência suficiente em todas as línguas oficiais. – Número e porcentagem de pessoas que frequentam a escola e têm aulas em seu próprio idioma.	– Número e porcentagem da população minoritária que frequenta a escola e tem aulas em seu próprio idioma.	– Número ou porcentagem de pessoas dos grupos minoritários que relatam falta de ações políticas nas línguas das minorias. – Número e porcentagem de pessoas que relatam ter acesso a informações sobre a educação escolar em línguas diferentes.	– Pesquisas de opinião, com usuários domiciliares.
Os indicadores de resultado servem para mostrar o que medir ao avaliar se as políticas e as ações específicas estão atingindo as metas estabelecidas. A proficiência linguística é estudada em alguns países onde existem dados estatísticos quase precisos sobre o número e a distribuição de dois ou mais idiomas. A informação disponível sobre as línguas é adaptada ao tamanho da população de estados multilinguísticos e à distribuição de falantes. Algumas das informações necessárias estão disponíveis por meio de dados estatísticos administrativos de alguns países.				

Foto: Humberto Pimentel

Referências bibliográficas

AGENDA 21 for Culture. An undertaking by cities and local governments for cultural development. Acordado em Barcelona, 7-8 de maio de 2004. Disponível em: www.agenda-21cultura.net.

ANHEIER, H.; ISAR, R. Cultures and globalization series – Conflicts and tensions. Sage, 2007.

BANCO Mundial. Culture and sustainable development. A framework for action. Washington: Banco Mundial, 1999. Disponível em: www.worldbank.org/eapsocial/library/cultural.pdf.

BINA, V. Cultural provision, access and participation. A survey of data sources and qualitative indicators. Draft for discussion. Reunião do Conselho da Europa, dez. 2006.

CÁRCELES-BREIS, G. Towards a framework of socio-cultural indicators for the development process. Études analytiques et méthodologiques. Paris: Unesco – Division des Études pour le Développement, 1992. STY 100.

COLLOQUE International sur les Statistiques Culturelles [Simpósio Internacional sobre Estatísticas Culturais], 21-23 out. 2002, Montréal, organizado pelo Instituto de Estatística da Unesco e o Observatoire de la culture et des communications du Québec, Institut de la Statistique du Québec. Anais disponíveis em: www.colloque2002symposium.gouv.qc.ca.

COMISSÃO Mundial de Cultura e Desenvolvimento. *Our creative diversity.* Paris: Unesco Publishing, 1995.

CONFERÊNCIA Intergovernamental sobre Políticas Culturais para Desenvolvimento. Estocolmo, Suécia, 30 mar.-2 abr. 1998. Relatório final. CLT-98/Conf.210/5, incluindo Plano de Ação sobre Políticas Culturais para Desenvolvimento.

DONDERS, Y. M. A Right to cultural identity in Unesco. In: MANCIONI, F.; SCHEININ, M. (Ed.). Cultural human rights. Brill Publishers, 2008. p. 317-340.

_____. Study on the legal framework of the right to take part in cultural life. In: DONDERS, Y.; VOLODIN, V. (Ed.). Human rights in education, science and culture: legal developments and challenges. Unesco/Ashgate, dez. 2007. p. 231-271.

_____. Towards a right to cultural identity? Escola de Direitos Humanos, pesquisa série nº 15. Antuérpia: Intersentia, 2002.

DONDERS, Y.M.; VOLODIN, V. (Ed.). Human rights in education, science and culture: legal developments and challenges. Paris: Unesco/Ashgate, dez. 2007.

EIDE, A. Cultural rights as individual human rights. In: EIDE, A.; KRAUSE, C.; ROSAS, A. (Ed.). *Economic, social and cultural rights – a textbook*. 2. ed. rev. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. p. 289-302.

EUROPEAN'S participation in cultural activities. A eurobarometer survey carried out at the request of the European Commission. Eurostat, 2002. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/ebs_158_en.pdf.

FRANCIONI, F.; M. Scheinin (Ed.). *Cultural human rights*. Brill Publishers, 2008.

FUKUDA-PARR, S. In search of indicators of culture and development: review of progress and proposals for next steps. Texto para o Relatório Mundial sobre Cultura, 2001.

GRUPO de Trabalho de Cultura da organização Cidades e Governos Locais Unidos/Institut de Cultura, Conselho da Cidade de Barcelona. *Local policies for cultural diversity*. Relatório final encomendado pela Divisão de Políticas Culturais e Diálogo Intercultural da Unesco, 2006.

HANSEN, S.A. The right to take part in cultural life: toward defining minimum core obligations related to article 15.1.a of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In: CHAPMAN, A.; RUSSELL, S. (Ed.). *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural*. Antuérpia: Intersentia, 2002. p. 279-304.

INTERARTS/Observatório de Políticas Culturais Na África/Unesco. Cultural indicators of human development in Africa. Seminário Internacional, Maputo, 3-5 mar. 2004. Relatório final. Barcelona/Maputo: Interarts/Observatório de Políticas Culturais na África/Unesco/Fórum Barcelona, 2004. Disponível em: www.interarts.net.

MCKINLEY, Terry. Cultural indicators of development. Série Unrisd/Unesco de Trabalhos Avulsos sobre Cultura e Desenvolvimento n. 4, 1997.

LAAKSONEN, A. Framework document on cultural rights in sexual and reproductive health. Emphasis on Bolivia. Fundação Interarts e Family Care International, 2008.

_____. Making culture accessible – access, participation in cultural life and cultural provision in the context of cultural rights in Europe. Council of Europe Publications (em breve).

_____. Cultural rights, policies and participation. In: *Training in management and cultural policies for diversity and development*. Publicação do Seminário Internacional, set. 2004, Documenta Universitaria, 2007.

_____. The dialogue on cultural rights and human development. In: *Pensar Iberomérica*, publicação da Organização dos Estados Ibero-americanos para Educação, Cultura e Ciência, out. 2006.

_____. Local policies for cultural diversity. With emphasis on Europe and Latin America. Trabalho encomendado pelo Institut de Cultura, Conselho da Cidade de Barcelona, como presidente do Grupo de Trabalho de Cultura da organização Cidades e Governos Locais Unidos, na estrutura do estudo "Local policies for cultural diversity", encomendado pela Divisão de Políticas Culturais e de Diálogo Intercultural da Unesco, 2006

_____. Measuring cultural exclusion through the right to participate in cultural life. Publicação com apresentações do Terceiro Fórum Global sobre Desenvolvimento Humano – Identidade Cultural, Democracia e Equidade Global. Disponível em: http://hdr.undp.org/docs/events/global_forum/2005/papers/Annamari_Laaksonen%20.doc.

MARKS, S. Defining cultural rights. In: BERGSMO, M. (Ed.). Human rights and criminal justice for the downtrodden – Essays in honour of asbjorn eide, 2003, p. 293-324.
MERCER, C. Towards cultural citizenship. Tools for cultural policy and development. Estocolmo: Fundação do Tricentenário do Banco da Suécia/Gdilunds förlag, 2002.
MEYER-BISCH, P. (Ed.). Les droits culturels, une catégorie sous-développée de droits de l'homme. Actes du VIIIe Colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme. Éditions Universitaires Fribourg Suisse, 1993
NAHEM, J.; SUDARSHAN, R. Measuring governance and exclusion: The need for new governance indicators. Apresentado no Fórum de Desenvolvimento Humano, Paris, 17 jan. 2005.
NIEC, H. *Cultural rights and wrongs.* Unesco Publishing, 1998.
O'KEEFE, R. The right to take part in cultural life, em conformidade com o Artigo 15 do Pidesc. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 47, n. 3/4, out. 1998, p. 904-923.
POIRIER, Ch. Towards broader cultural indicators? Performance indicators and justification of cultural policies in Quebec and Europe. Trabalho apresentado no colóquio Accounting for Culture, 13-15 nov. 2003. Disponível em: www.culturescope.ca.
PROTT, L.V. Cultural rights as peoples' rights in international law. In: CRAWFORD, J. (Ed.). *The rights of peoples.* Clarendon Press Oxford, 1988. p. 161-175.
RAO, V.; Walton, M. (Ed.). Culture and public action: a cross-disciplinary dialogue on development policy. Stanford: Stanford University Press, 2004.
SCHUSTER, J. M. Participation studies and cross-national comparison: profileration, prudence and possibility. *Cultural Trends*, v. 16, n. 2, jun. 2007. p. 99-196.
STAVENHAGEN, R. Cultural rights: a social science perspective. In: NIEC, H. (Ed.). *Cultural rights and wrongs*. A collection of essays in commemoration of the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. Paris: Unesco Publishing, 1998. p. 85-110.
SYMONIDES, J. Cultural rights. In: SYMONIDES, J. (Ed.). *Human rights*: concept and standards. Paris: Unesco Publishing, 2000. p. 175-227.
PNUD. Cultural liberty in today's diverse world. World Human Development Report 2004. Mais trabalhos de apoio disponíveis em: www.undp.org.
UNESCO. World Culture Report 1998. Culture, creativity and markets. Paris: Unesco Publishing, 1998.
_____. World Culture Report 2000. Cultural diversity, conflict and pluralism. Paris: Unesco Publishing, 2000.
_____. Change in continuity. Concepts and tools for a cultural approach to development. Paris: Unesco, 2000.
_____. Report of the meeting of experts on statistics and indicators of culture. Viena, 3-7 dez. 1979. Paris: Unesco, 1980, ST-79/CONF.602/8.
UNESCO/UNRISD. Towards a world report on culture and development: constructing cultural statistics and indicators, report of the workshop on cultural indicators of development. Paris, 1997.

Seleção de tratados e declarações (em ordem alfabética)

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981)
Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)
Convenção da Unesco para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005)
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Cerd, 1965)
Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (ICRMW, 1990)
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw, 1979)
Convenção sobre os Direitos das Crianças (CDC, 1981)
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD, 2006)
Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1951)
Declaração Americana de Direitos Humanos (1948)
Declaração das Nações Unidas sobre a Proteção das Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (1992)
Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)
Declaração e Programa de Ação de Viena, Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993)
Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)
Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001)
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc, 1966)
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966)
Protocolo de San Salvador sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988)

Publicação original:
DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. **Finding ways to measure the cultural dimension in human rights and development**. Paper encomendado pela Unesco HQ, Division of Cultural Industries for Development. Dezembro, 2009. 34 p. Disponível em: http://ssrn.com/abstract=1657837. Acesso em: 1 abr. 2011.

Este estudo tem sido utilizado como base para desenvolver a dimensão da Governança no *Preliminary Methodology Manual* [Manual Preliminar de Metodologia] do *Unesco's Culture for Development Indicator Suite* [Conjunto de Indicadores Culturais para Desenvolvimento da Unesco], atualmente em teste na Bósnia e Herzegovina, na Colômbia, na Costa Rica, em Gana, no Uruguai e no Vietnã. Para saber mais detalhes do projeto acesse: http://www.unesco.org/culture/CDIS.

Igreja de São Francisco de Assis, Ouro Preto, MG, 2010. Foto: Humberto Pimentel

DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL

Francisco Humberto Cunha Filho

Introdução

Desde 10 de dezembro de 1948, ao adotar e proclamar a Resolução 217 A, na qual está a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Assembleia Geral das Nações Unidas chamou atenção para um novo e delicado núcleo de direitos, assim tidos por estarem relacionados e envoltos na subjetividade e nos muitos significados da palavra cultura: os direitos culturais (DsCs). Em pelo menos dois artigos, faz expressa referência aos direitos culturais, sendo que em um deles prevalece a abordagem generalista e, no outro, a mais restrita. Tais alusões correspondem à principal dicotomia que persiste como entrave para uma unificação conceitual.

A compreensão mais ampla está no Artigo 22, que diz que "toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos *direitos* econômicos, sociais e *culturais* indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade".

O entendimento mais restrito figura nos dois itens do Artigo 27: "1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios. 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor".

No primeiro caso, direitos culturais relacionam-se à ideia de respeito aos *modus vivendi* peculiares aos distintos povos destinatários e signatários da declaração; no segundo, a atividades mais específicas, cujos núcleos podem ser extraídos, com variações gramaticais, do próprio texto: artes, ciência e literatura.

Considerando que as declarações de direitos são uma espécie de farol para a produção das normas jurídicas nos países que formam a comunidade internacional, o objetivo deste escrito é dimensionar se e em que medida há influência da Declaração de 1948, da ONU, sobre o comando existente na Constituição brasileira de que: "O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos *direitos culturais*..." (parte inicial do Artigo 215), tentando "medir" a dimensão ofertada à expressão em destaque. Ademais, com base no entendimento obtido, traçar um perfil do atual estágio dos direitos culturais em nosso país.

Culturalismo jurídico, multiculturalismo e direitos culturais

Os muitos sentidos da palavra cultura estimulam a aproximação e até a confusão entre expressões com grafias próximas, mas de subs-

Casamento Pomerano. Santa Maria de Jitibá, ES, 2009. Foto: Humberto Pimentel

tâncias distintas. Nas mais achegadas relações do direito com a cultura, pelo menos três delas precisam ser evidenciadas, no sentido de precisar-lhes os significados, para evitar que uma seja empregada no lugar da outra, o que inevitavelmente gera caos em termos comunicacionais e, principalmente, científicos.

A primeira dessas expressões é *culturalismo jurídico*, portadora de uma abrangência tão colossal que fornece base para uma teoria que explica todo o direito (ciência) e todos os direitos (bens jurídicos) com base na cultura, para tanto tomada em sua dimensão antropológica (REALE, 2000). Para essa teoria, por conseguinte, falar em direitos culturais é uma tautologia, porque todos eles o são.

Multiculturalismo, por seu turno, é uma derivação da ideia culturalista para territórios específicos ou especificados, por meio da qual se defende a coexistência de povos, comunidades e grupos lastreados em valores e expressões culturais distintos (LOPES, 2010). Sua preocupação, portanto, não é com o conjunto dos direitos culturais, mas com um, que é específico em termos de identificação, porém genérico como abrangência: o direito à diversidade.

Direitos culturais, em sentido diverso dos apresentados, pressupõem a especificação, se não de um rol, ao menos de categorias de direitos relacionados com a cultura, compreendida com base em núcleos concretos formadores de sua substância, como as artes, a memória coletiva e o fluxo dos saberes (CUNHA FILHO, 2004).

As interconexões entre os três conceitos levam às seguintes observações: culturalismo jurídico é teoria, multiculturalismo é ideologia, direitos culturais são práxis. Evidenciam-se, em decorrência, graus de concretude e materialização diferenciados e crescentes do primeiro para o último.

Assim, não se pode confundir culturalismo jurídico e tampouco multiculturalismo com direitos culturais, pois a abrangência e o significado dos primeiros aniquilariam a dimensão mais concreta dos últimos. Contudo, por paradoxal que aparente, há um direito cultural específico às práticas multiculturalistas, bem como à concepção que explica as relações sociais com base no culturalismo.

Direito à cultura, direito da cultura e direitos culturais

É possível que as terminologias acima ensaiadas fiquem mais evidentes com o comparativo das três expressões que dão título a este tópico.

Inicialmente, há consideráveis diferenças entre os significados de *direito à cultura* e *direito da cultura*. O primeiro, mais uma vez, remete aos aspectos genéricos e abstratos da convivência humana. Em princípio, refere-se a "um" direito, embora de dimensão grandiloquente e amorfa. Corresponde, na linguagem da ONU, à prerrogativa de participar na vida cultural da comunidade. Com efeito, o direito à cultura constitui proteção contra mudanças abruptas e ilegítimas, mesmo porque até as próprias restrições a seu acesso, decorrentes, por exemplo, de segregações punitivas (prisões e outros castigos), integram o amálgama cultural que lhe dá substância. Pedro (2001, p. 212), ao mesmo tempo que sintetiza, localiza-o no mundo jurídico: "O direito à cultura contextualiza-se nos direitos culturais, como uma de suas principais manifestações, e os direitos culturais, por seu turno, nos direitos humanos" [tradução livre].

A outra expressão – direito da cultura – permite vislumbrar "o" direito que rege relações específicas e tangíveis, com base em elementos palpáveis do universo cultural observado. Pontier, Ricci e Bourdon (1990, p. 90) sustentam que o desenvolvimento de políticas públicas específicas forjou a criação do referido direito, que passou a ser evidentemente necessário, por pelo menos três motivos: 1) tornou-se imperioso regulamentar os serviços públicos de cultura, que passaram a ser ofertados; 2) a ação estatal criou o respectivo poder de polícia cultural, exercível sob disciplina e controle; e 3) o impulso das políticas gerou mais fluxos e relações culturais, das quais decorreu natural crescimento quantitativo e qualitativo de litígios culturais, que passaram a exigir parâmetros para a solução.

Monnier e Forey (2009, p. 18-19) comungam com esse entendimento e precisam que o direito da cultura passou a receber tratamento de disciplina autônoma na França somente a partir dos anos 1990. Mesmo reconhecendo a heterogeneidade e a multiplicidade de objetos, mencionam alguns como exemplo: os monumentos históricos, os arquivos, os vestígios arqueológicos, as criações do espírito, a língua, os livros...

Sem prejuízo da observação de Jesús Prieto de Pedro (2001, p. 215) de que o conceito, menos que uma categoria jurídica de aplicação direta, se presta mais a identificar um grupo de direitos fundamentais, no Brasil desde 2007 a Universidade de Fortaleza (Unifor) tem disciplina específica, com versões diferenciadas para graduação e pós-graduação – mestrado e doutorado em direito –, designada com a expressão que faz deferência à literalidade do texto constitucional do país: *direitos culturais* (CUNHA FILHO; TELLES; COSTA, 2008). Contudo, na dimensão teórica e na aplicação efetiva, praticamente equivale a *direito da cultura*, por versar sobre as relações jurídicas específicas em três grandes campos: artes, memória coletiva e fluxo de saberes.

Constituição cultural: liberdades, prestações e estímulos

A Constituição brasileira é abundante no tratamento da cultura. Isso fica evidente no fato de que em todos os seus títulos há alguma ou até mesmo farta disciplina jurídica sobre o assunto. Poderia, por isso, ser chamada de "Constituição cultural", mas também pelo fato de possuir seção específica para o tema, em cujo artigo inaugural – 215 – se lê que "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".

Na verdade, se não fosse o encantamento brasileiro pela retórica e pela prolixidade, o texto do artigo transcrito poderia terminar na parte em destaque, porque os complementos nada mais são do que manifestações específicas de direitos culturais. Contudo, possuem uma utilidade, evidenciada em palavras substanciais neles contidas: acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão. A serventia é a de exibir que o Estado, ao garantir o exercício dos direitos culturais, tem múltiplos papéis, ajustáveis conforme o direito a que se referem. Em gênero, podem consistir em abstenções e atuações, que podem ser divididas em prestações e estímulos que, por seu turno, são positivos ou negativos, conforme se queira incrementar ou inibir certas práticas.

Por isso, é certa a categorização feita por José Afonso da Silva (1993, p. 280) em relação aos direitos culturais, compreendendo-os como: "a) o direito à criação cultural, compreendidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; b) direito de acesso às fontes da cultura nacional; c) direito de difusão da cultura; d) liberdade de formas de expressão cultural; e) liberdade de manifestações culturais; f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura [...]". Quando se trata de garantir as liberdades culturais, a abstenção é o recomendado; se o foco é assegurar possibilidades equânimes de criação e difusão, atuações e prestações são necessárias.

Museu de Arte de São Paulo (Masp), São Paulo, SP, 2010. Foto: Humberto Pimentel

Consequência inevitável, nesse caso, é alguma interferência, nem que seja a de minimamente observar conteúdos e a capacidade operacional de quem é incentivado, tudo porque os apoios e estímulos são feitos segundo os preceitos constitucionais – impregnados de valores – e com recursos públicos, que precisam ser fiscalizados quanto ao emprego previsto. Relativamente aos valores, mesmo sem referência direta às normas positivadas, é precisa e preciosa a síntese de Teixeira Coelho (2008, p. 12) ao pugnar que a cultura seja "um dique contra o obscurantismo da religião, da ideologia e da economia, alavanca da governabilidade laica, republicana, e de uma qualidade de vida que preserve o mundo".

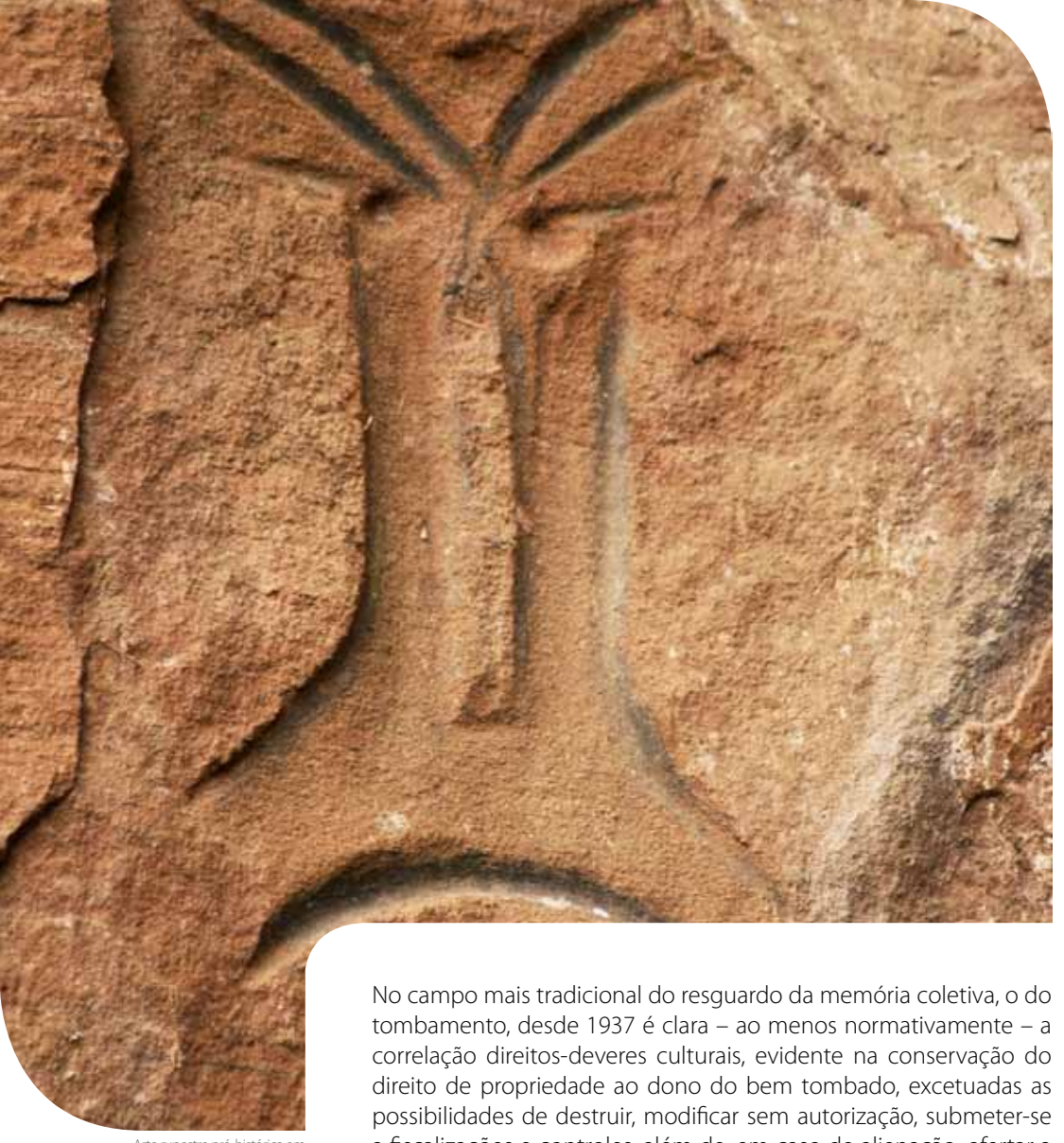
Insiste-se, porém, que o direcionamento de estímulos somente é admissível dentro de estritas balizas constitucionais, porque a regra básica, para o setor enfocado, determina que "é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença".

Direitos e deveres culturais em gênero

Apesar de, no Brasil, serem quase sinônimas as expressões *direito da cultura* e *direitos culturais*, a última carrega a desvantagem de induzir ao pensamento de que as relações jurídicas do setor contemplam apenas "direitos", levando à falsa impressão da inexistência de "deveres" culturais; quando muito, cogita-se que eventuais deveres são de responsabilidade apenas do Estado. Contudo, há algo que, de tão básico na teoria jurídica, é de domínio de quase todas as pessoas, mesmo as leigas: aos direitos correspondem deveres (BOBBIO, 2000), sendo que estes são de responsabilidade das pessoas indicadas na legislação. E, em termos de cultura, além do Estado, são muitas (SILVA, 2007, p. 95).

Uma rápida observação de como se configuram os grandes núcleos dos direitos culturais – artes, memória coletiva e fluxo de saberes – permite vislumbrar o estágio dessa relação.

Relativamente às artes, com status de direito fundamental, é assegurado, nos termos da lei, "o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes e às respectivas representações sindicais e associativas". É a explícita manifestação do aspecto patrimonialista, de direito de propriedade, sobre a criação do intelecto. Contudo, a mesma Constituição genericamente determina que "a propriedade atenderá a sua função social", o que obviamente se refere a qualquer tipo de domínio, inclusive o intelectual. Em palavras que indicam a forma de operacionalizar simultaneamente as normas transcritas: os criadores, ao mesmo tempo em que têm direitos como proprietários, na mesma condição têm deveres, e os destinatários de suas obras também. Não é à toa que um dos grandes desafios do momento é a reconstrução da legislação autoralista, atualmente com pendores mais favoráveis à propriedade, sem a devida medida para com a função social respectiva (WACHOWICZ; SANTOS, 2010).



Arte rupestre pré-histórica em Urubici, SC, 2007.
Foto: Humberto Pimentel

No campo mais tradicional do resguardo da memória coletiva, o do tombamento, desde 1937 é clara – ao menos normativamente – a correlação direitos-deveres culturais, evidente na conservação do direito de propriedade ao dono do bem tombado, excetuadas as possibilidades de destruir, modificar sem autorização, submeter-se a fiscalizações e controles, além de, em caso de alienação, ofertar a preferência ao poder público. Mas esse equilíbrio é quase sempre apenas normativo, pois as grandes tendências são tentar impedir a concretização do tombamento e/ou de seus efeitos, ou tentar que seja comutado em desapropriação.

No domínio da proteção do patrimônio cultural imaterial, o equilíbrio também é dificultoso: aceitam-se, com tranquilidade, por exemplo, compensações e reconhecimentos públicos aos chamados tesouros vivos, mas, se aos mesmos se pede repasse de saberes, fazeres e viveres, dúvidas são levantadas quanto à possível obrigação.

Também não há boa recepção quando se pondera sobre o conteúdo e a forma de tais saberes, fazeres e viveres, estimulando os que se compatibilizam com os assim designados dogmas constitucionais valorizadores de bens como dignidade humana, igualdade sem discriminações negativas, respeito à natureza e, por óbvio, desestimulando os que atuam em sentido antagônico. De fato, velar por esses bens corresponde ao dever que cada um e todos têm de aprimorar as relações humanas.

Rol e categorização dos direitos culturais

Há algumas tentativas de elaborar o rol exaustivo dos direitos culturais, cujo bom intuito, certamente, é o de facilitar e fazer conhecer os mesmos. Contudo, em temos científicos, esse tipo de empreitada corresponde a um modelo antigo de observar a realidade, quando a dinâmica da vida social era bem menos célere e pouco afetada por novidades, o que permitia audácias simplificadoras como, por exemplo, a de tentar reger a humanidade com apenas dez mandamentos.

Nos tempos correntes, uma relação dos direitos culturais lembraria o tear de Penélope, urdido durante o dia, mas passível de ser desfeito à noite (MÉNARD, 1991), não propriamente por sabotagem, mas em virtude de duas causas principais: a dinâmica de criação, extinção e modificação dos direitos na contemporaneidade, bem como a frequente programaticidade das normas do setor.

Quanto ao primeiro aspecto – a dinâmica jurídica –, o legislador tem o poder de, a qualquer momento, alterar a legislação, excetuadas algumas cláusulas (por isso mesmo chamadas de *pétreas*), de modo que faça valer sempre a norma mais nova sobre as antigas.

A programaticidade de muitas das normas de direitos culturais, por seu turno, significa a possibilidade de adaptação da forma de concretizá-las segundo distintos programas políticos. Desse modo, por exemplo, quando a Constituição brasileira determina que "a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais", o legislador, em dado momento, pode entender que os referidos incentivos advirão de renúncia fiscal; noutro, pode avaliar que o mais adequado é que o Estado diretamente os forneça.

Vê-se que relacionar os direitos culturais corresponde a esforço braçal e ininterrupto para atualização, razão pela qual, sem abandonar a consciência da importância de ao menos ter noção sólida dos existentes, passou-se à ideia de conhecer não o "rol", mas as "categorias", a exemplo do que fez José Afonso da Silva (ver o trecho acima transcrito) ou, ainda, Peter Häberle (1993, p. 211-212) ao analisar constituições de países europeus, fazendo alusões a: "liberdade de prática da ciência e da arte", "liberdade de ensino", "direito à instrução", "liberdade para aprender", "liberdade dos pais para educar a prole", "liberdade de ação das associações culturais", "tutela da propriedade intelectual", "alfabetização de adultos", "participação na radiodifusão", "proteção ao patrimônio histórico e artístico" e "proteção da natureza".

Garantias aos direitos culturais

Por relação exaustiva ou por categorias, conhecer os direitos culturais não é um fim, mas apenas um instrumento para viabilizar sua concretização. Nesse domínio, é conveniente lembrar que no Brasil é relativamente fácil reconhecer normativamente novos direitos; difícil mesmo é dar efetividade a eles, como aos antigos.

Essa prática remete à necessidade de, tão intensamente quanto os direitos, conhecerem-se e categorizarem-se as garantias culturais. Elas são os elementos dos quais os titulares dos direitos podem e devem se valer para ver os mesmos migrando da simples previsão em textos legais para o mundo dos fatos. Obviamente, as garantias de direitos circundam o mundo jurídico, mas o extrapolam por serem também de natureza política e social (BARROSO, 2000, p. 121).

Na Constituição brasileira, a preocupação ficou evidenciada nas duas alterações que afetaram a seção destinada à cultura, por meio das emendas constitucionais (EC) nº 42/2003 e 48/2005 que, em vez de seguirem a tradição de criar novos direitos, se preocuparam em definir garantias aos já existentes. A última delas, *v.g.*, ao instituir "o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público", de fato almeja a continuidade das políticas culturais, além de somar e integrar esforços e recursos dos poderes públicos responsáveis pelas mesmas.

No mesmo sentido, a EC nº 42/2003, ao facultar "aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais", visa criar o esteio pecuniário necessário à efetivação dos direitos culturais. Essa emenda, contudo, fornece a certeza de que as garantias jurídicas não são suficientes para o propósito perseguido, porque, mesmo autorizados, nenhum Estado e tampouco o Distrito Federal usaram a permissão constitucional de criar verbas vinculadas a um fundo de cultura. Certamente faltou a pressão dos interessados sobre seus representantes para que os entes referidos editassem as normas necessárias ao incremento das verbas favoráveis às políticas culturais. Se isso tivesse ocorrido, representaria acionamento das garantias políticas e sociais.

Condensação das ideias e considerações finais

No Brasil, pode-se concluir:

1) os direitos culturais não se confundem com o culturalismo jurídico (uma teoria) nem tampouco com o multiculturalismo (uma ideologia), mas entre os primeiros estão a prerrogativa de entender as relações sociais com base na cultura, bem como a convivência simultânea de distintas matizes e matrizes culturais;

2) direitos culturais, no Brasil, é expressão quase sinônima de direito da cultura; direito à cultura é fórmula vinculada à antropologia, possuidora de uma dimensão tão abrangente ao ponto de ser impossível seu descumprimento em termos absolutos;

3) o Estado tem múltiplos papéis na missão de garantidor do pleno exercício dos direitos culturais, passíveis de síntese no asseguramento de liberdades, na entrega de bens e serviços e na realização de estímulos positivos e negativos, conforme os limites constitucionais;

4) os direitos culturais vêm inexoravelmente acompanhados dos respectivos deveres culturais, de responsabilidade não apenas do Estado, mas de múltiplos atores sociais;

5) a melhor forma de conhecer direitos e deveres culturais não é a construção de um rol, mas o entendimento de suas categorias, pois a fórmula de criação das leis e o caráter programático das normas culturalistas lhes dão feição dinâmica;

6) tão importante quanto conhecer os direitos culturais é ter ciência do instrumental potencialmente assegurador de sua efetivação: as garantias culturais. Ademais, o acionamento das garantias é o que pode transformar o prestígio constitucional, mas quase retórico, em efetivo incremento dos direitos culturais, que são grandiosos por fornecer a possibilidade de desenvolvimento do ser humano em suas distintas dimensões.

Referências bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização de Michelangelo Bovero, tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COELHO, Teixeira. A cultura e seu contrário: cultura, arte e política pós-2001. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2008.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira (Org.). Direito, arte e cultura. Fortaleza: Sebrae/CE, 2008.

HÄBERLE, Peter. Le libertà fondamentali nello stato constituzionale. Roma: La Nuova Itália Scientifica, 1993.

LOPES, Ana Maria d'Ávila. A contribuição da teoria do multiculturalismo para a defesa dos direitos fundamentais dos indígenas brasileiros. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_ana_maria_lopes.pdf. Acesso em: 7 nov. 2010.

MÉNARD, René: Mitologia greco-romana. Tradução de Aldo Della Nina. 2 v. São Paulo: Opus, 1991.

MONNIER, Sophie; FOREY, Elsa (participação de KULIG, Gaëlle). *Droit de la culture*. Paris: Gualino, 2009.

PEDRO, Jesús Prieto de. Derecho a la cultura e industrias culturales. In: CONVENIO Andrés Bello. *Economia y cultura*: la tercera cara de la moneda. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2001.

PONTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. *Droit de la culture*. Paris: Daloz, 1990.
REALE, Miguel. Cinco temas do culturalismo. São Paulo: Saraiva, 2000.
SILVA, José Afonso da. *Curso de direto constitucional Positivo.* São Paulo: Malheiros, 1993.
SILVA, Vasco Pereira. A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.
WACHOWICZ, Marcos; SANTOS, Manoel Joaquim Pereira dos (Org.). Estudos de direito do autor e a revisão da lei dos direitos autorais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

Francisco Humberto Cunha Filho

Doutor em direito, professor do Programa de Pós-Graduação em direito (*stricto sensu*) – Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza (Unifor) e advogado da União.
E-mail: humberto.3000@hotmail.com

Grafite Beco do Batman, Vila Madalena, São Paulo, SP. Foto: Amilcar Packer

DIREITOS CULTURAIS EM FOCO
– Bibliografia Jurídica Comentada

Rodrigo Vieira Costa

Os estudos jurídicos sobre a cultura, nos últimos anos, estão conhecendo um notável desenvolvimento. A consequência disso, em alguns pontos do país, foi a criação de cursos e disciplinas de direitos culturais, ofertados em eventos acadêmicos e nas grades curriculares de graduação e pós-graduação de instituições de ensino superior; o fortalecimento das pesquisas científicas na área, reconhecidas em âmbito local, nacional e internacional; e um aumento do número de trabalhos de conclusão de curso, dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre assuntos atinentes à seara (patrimônio cultural, incentivos e fomento à cultura, profissionais da cultura, direitos autorais, organização e administração da cultura etc.).

Tradicionalmente, esses estudos fortaleceram-se em dois campos mais antigos de análise: o direito do patrimônio cultural e o direito autoral. Nos últimos tempos, porém, seu foco tem se ampliado para além do crescimento vertiginoso das referências acerca dessas duas matérias. Outras temáticas culturais não abordadas ou escassamente tratadas – como o regime jurídico dos incentivos fiscais à cultura, a gestão e administração cultural, a proteção jurídica dos bens culturais, as várias formas de intervenção administrativa na vida cultural (fomento e prestação

de serviços públicos de cultura), o regime de proteção social e laboral especial dos profissionais da cultura, entre outros – têm sido objeto de relevante interesse por parte de juristas e iniciantes na matéria.

Também é estreita a correlação desses novos estudos com o direito constitucional e a filosofia do direito, por meio do debate dos valores e aspirações sociais relativos à cultura e que se concretizam em novos temas e campos de análise, tais como o multiculturalismo, a diversidade cultural, a integração cultural dos Estados nacionais e em âmbito supranacional, afora o caráter multi/inter/transdisciplinar de seu objeto.

Contudo, nem sempre foi assim. Especialmente porque a indefinição do que sejam os direitos culturais, ocasionada pela multiplicidade de sentidos que a própria cultura pode assumir, tanto nos textos do direito internacional quanto nas constituições e legislações nacionais, relegou essa categoria de direitos fundamentais a análises fragmentadas de bens jurídicos que os integram, além de confundi-los com outras espécies de direitos básicos dos seres humanos (direitos sociais e econômicos, por exemplo).

A própria identificação de quais seriam os direitos culturais ou quais categorias jurídicas o integrariam é objeto de dúvida e divergência entre juristas, a exemplo dos direitos autorais e da proteção do patrimônio cultural, mencionados acima, tradicionalmente ramos do direito civil e do direito ambiental, respectivamente.

Além disso, comparativamente à quantidade de obras produzidas sobre os demais direitos fundamentais, poucas são as referências bibliográficas que dão um caráter de unidade e autonomia ao estudo dos direitos culturais, pois ainda hoje se encontram apenas artigos esparsos, em revistas universitárias e sites, com diversos enfoques, muitas vezes restringindo-se a seus institutos clássicos, que serão exemplificados mais adiante.

Apesar das ressalvas sobre a escassez de literatura, já no fim da década de 1960, a reunião de especialistas sobre direitos culturais como direitos humanos, promovida pela Unesco, reivindicava que o conceito era relativamente novo por uma razão muito simples: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, consagrou como direitos de todas as pessoas – e responsabilidade dos Estados-membros da Organização das Nações Unidas – a satisfação dos direitos culturais, enquanto cláusula genérica, e, em particular, a participação na vida cultural da comunidade, de fruir as artes, de participar do progresso científico e dos benefícios que dele resultam e de proteger os interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística de sua autoria.

Nessa fase, embora a comissão tenha admitido quão difícil é exprimir a cultura em uma definição, os direitos culturais foram associados a um fator de desenvolvimento humano essencial para a superação da pobreza e da opressão política de regimes totalitários. Assim, o direito à cultura – espécie dos direitos culturais que com

Foto: Humberto Pimentel

eles não pode ser confundida – passou a ser sinônimo de difusão de obras intelectuais, acesso aos meios de comunicação, à educação e ao conhecimento. Por isso, havia a associação de direito cultural com o direito à instrução.

Não foi à toa que, em 1974, o húngaro Imre Szabó apresentou seu *Cultural Rights* [Direitos Culturais], um estudo acerca das normas internacionais declaratórias, protetoras e garantidoras dos direitos culturais e sua existência simultânea em diferentes sistemas sociais, com condições sócio-históricas e econômicas distintas e modelos constitucionais e institucionais díspares. Seu objetivo foi analisar a adequação da legislação internacional às identidades e diferenças dos contextos locais.

Ocorre que, para Szabó, o termo coletivo e universal *direitos culturais* denota uma categoria sintética de direitos humanos nos quais se incluem vários componentes e ramificações que anteriormente ocupavam lugares distintos e foram absorvidos por uma cláusula geral, entre os quais estão os direitos à instrução, à educação formal, à ciência, ao conhecimento, ao aprendizado e à liberdade de opinião, além de seus desdobramentos institucionais, tais como a liberdade de cátedra, de ensinar e ser ensinado, de escolher o ensino e seu local etc.

No entanto, antes de representar um rol exaustivo, a amplitude da expressão no âmbito dos textos internacionais que se seguiram à Declaração Universal, como também das próprias prescrições que nela já existiam, não apenas incorpora outros conteúdos aos direitos culturais como também evidencia que a enumeração dos *direitos dos saberes* é apenas uma de suas categorias.

Apesar de o disciplinamento dos direitos culturais ser produto da primeira metade do século XX, com as constituições de alguns Estados sociais e socialistas, e ter obtido relevo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como visto, o campo jurídico que vai dar sistematicidade a esse ramo surgirá somente a partir do início dos anos 1990, período no qual o engendramento de uma série de políticas culturais em vários países do mundo, em especial na França, demandará regulamentações das atividades dos poderes públicos e também das relações privadas entre particulares.

Esse ramo do direito nascerá em solo francês sob a denominação de direito da cultura, o que corresponde ao que conhecemos na *terrae brasilis* como direitos culturais. Com base na ideia de uma necessária unidade da heterogeneidade de normas e reflexões jurídicas sobre a cultura, anteriormente matéria de outras disciplinas, como o direito administrativo (por exemplo, regulamentação do funcionamento das instituições culturais, proteção do patrimônio histórico e artístico), o direito tributário (por exemplo, incentivos fiscais à cultura, tributação de obras intelectuais), o direito do trabalho (por exemplo, exercício da profissão de artista) etc., os professores Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci e Jacques Bourdon,

da Universidade de Direito, Economia e Ciências de Aix-Marseille, publicaram, em 1990, *Droit de la Culture* [Direito da Cultura], um dos primeiros manuais dessa nova disciplina.

Segundo os culturalistas franceses, a existência de um direito da cultura justifica-se na medida em que surgem os serviços públicos culturais demandados pela população e prestados pelo Estado; o poder de polícia cultural, consequência da atuação estatal; e o contencioso administrativo e judicial responsável pela solução de conflitos. A obra divide-se em cinco grandes partes: uma dedicada às noções gerais sobre cultura; uma segunda relacionada às instituições culturais francesas, públicas e privadas; a terceira direcionada para o regime das atividades culturais, em especial para as profissões culturais regulamentadas e espetáculos; outra voltada às políticas culturais de proteção, formação e incentivo à criação; e a última centrada no financiamento da cultura.

Hoje, em uma das universidades Aix-Marseille, a Paul Cézanne Aix-Marseille III, há o selo editorial Droit et Culture, encarregado de publicar teses e dissertações apresentadas ao Centro de Pesquisas Administrativas da Faculdade de Direito e Ciência Política que versem sobre direito da cultura.

Nessa linha, Alain Riou advoga pela existência do direito da cultura em *Droit de la Culture et le Droit à la Culture* [Direito da Cultura e Direito à Cultura], publicado em 1993. Para ele, esse novo ramo jurídico é multiforme, heterogêneo, permeado por diversas instituições em toda sorte de legislação de ordem cultural, mas que possui numerosos argumentos em favor de seu tratamento unitário, entre os quais: a) liames entre as atividades culturais e o direito; b) intervenção do Estado na garantia desses direitos; c) reconhecimento constitucional e legal do direito de acesso à cultura – o que até certo tempo equivaleu à participação do cidadão na cadeia produção-distribuição-consumo de bens culturais –, além das proclamações internacionais e europeias reconhecendo-o; e d) a existência de uma jurisprudência constitucional e administrativa, formada com base em um contencioso que se vê às voltas com litígios relativos à matéria.

Certamente, a maior das contribuições dessa referência é conceituar o direito da cultura e enquadrar as regulamentações atinentes ao campo cultural nas categorias que propõe e que balizam a estrutura de seu livro. São elas: o direito do patrimônio cultural, o direito da criação e da formação culturais, o mecenato e a propriedade literária e artística (o que corresponderia, no direito brasileiro, às prescrições sobre direitos autorais).

Sob essa orientação, *Droit de la Culture* [Direito da Cultura], de autoria de Sophie Monnier e Elsa Forey, reúne também, de forma sintética, as diferentes regulamentações do setor cultural, como a dos atores públicos e privados que atuam na área, as das várias modalidades de gestão do serviço público cultural, as da proteção do patrimônio cultural, as do apoio à criação e à educação artística e cultural, as do

financiamento da cultura, além de algumas outras normatizações internacionais acerca dos bens culturais.

No Brasil, o desafio de consolidar uma teoria jurídica dos direitos culturais, que reivindique autonomia como uma subárea do direito sem deixar de se imiscuir na interdisciplinaridade que seu objeto reclama, nasce, para os juristas brasileiros contemporâneos, com a tutela dessa gama de bens jurídicos qualificados como fundamentais pelo Estado democrático (social) e constitucional brasileiro, oriundo de um poder constituinte originário, cuja titularidade é do povo, quando dedica uma seção do título da ordem social da Constituição Federal de 1988 à cultura. A própria expressão *direitos culturais* remonta à Constituição vigente.

Nesse sentido, *Direitos Culturais como Direitos Fundamentais*, de Francisco Humberto Cunha Filho, inaugurou, em 2000, um marco na literatura sobre a matéria ao definir a cultura em função de seu estudo jurídico, embasado em um enfoque constitucional. Foge, portanto, do tratamento da cultura em uma dimensão antropológica pura e simplesmente, onde tudo o que o ser humano faz ou produz se transforma em cultura. O autor distancia-se dos juristas que sempre trataram o tema com certa obviedade, a de que o conceito de cultura é algo por si só identificável e a todos compreensível. A Constituição de 1988 elegeu fundamentos que devem ser perseguidos pelo Estado e pela sociedade, entre os quais a dignidade da pessoa humana, valor-base de todos os direitos fundamentais. Portanto, cultura sob o aspecto constitucional não pode ser tudo; segundo sua visão, há de ser a produção humana ligada a um ideal de aprimoramento. Registra ainda que os direitos culturais são os relacionados à tríade artes-memória coletiva-repasse de saberes (nesse último caso, o jurisconsulto vem paulatinamente substituindo essa ideia pela de fluxo de saberes), sendo possível identificá-los conforme as normas constitucionais e infraconstitucionais que se adaptem a uma dessas três categorias. Humberto Cunha defende ainda ser possível encontrar direitos culturais em todas as dimensões de direitos fundamentais (direitos de liberdade, igualdade e fraternidade ou solidariedade).

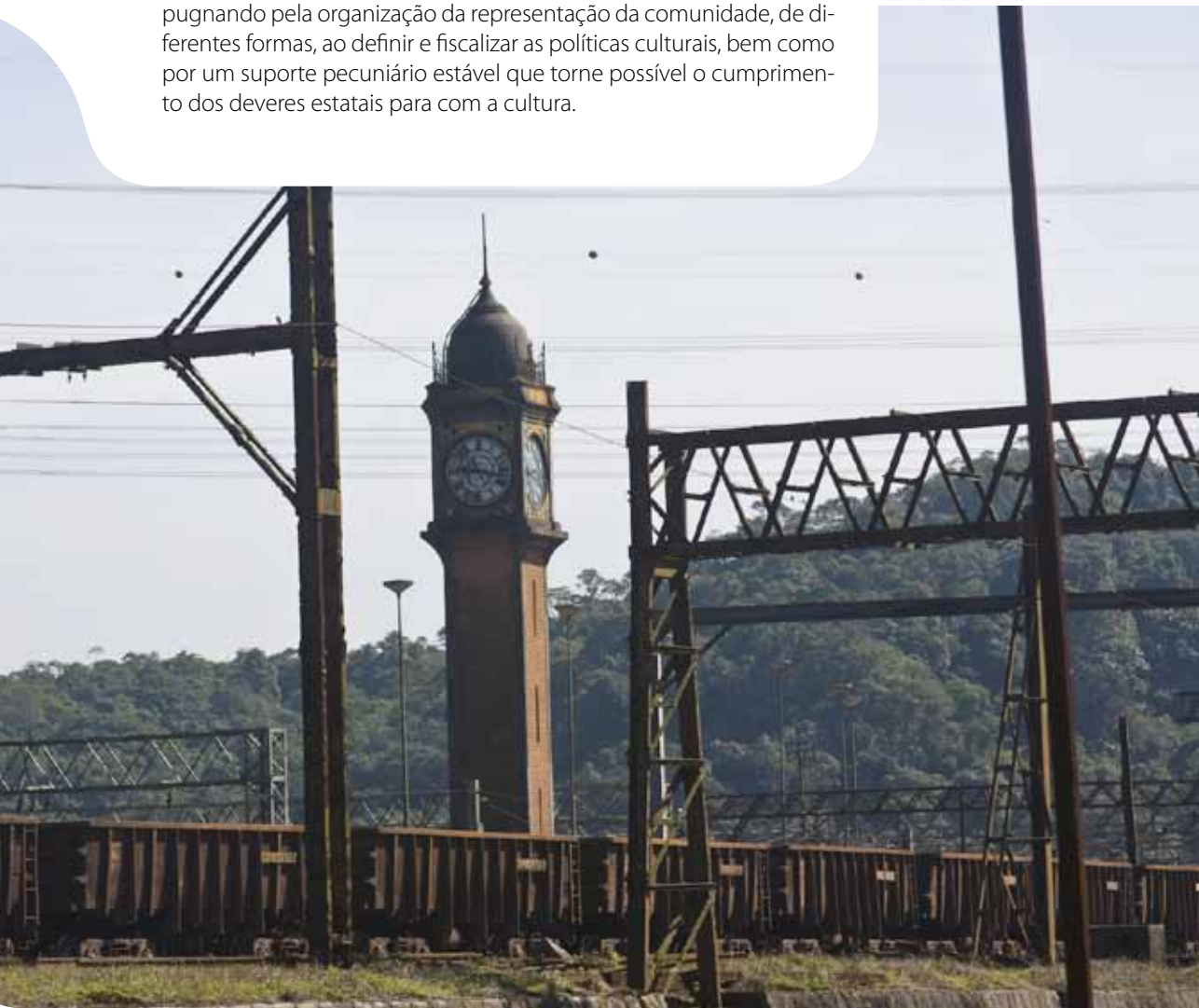
Outra novidade trazida pela obra é a identificação dos princípios constitucionais da cultura, entre eles o do pluralismo cultural, o da participação popular, o da atuação estatal como suporte logístico e o do respeito à memória coletiva. Para o autor, a efetivação dos direitos culturais depende não só do seu reconhecimento como direitos fundamentais, mas de um conjunto de garantias que, além de protegê-los contra toda ordem de violações, sejam promotoras de seu exercício e fruição. Por isso, divide a análise da legislação nacional em quatro formas de efetivação: a) a proteção da produção cultural; b) o fomento à produção cultural; c) a proteção do patrimônio cultural; e d) a utilização das garantias processuais para a defesa dessa gama de direitos.

Anos depois, em 2004, os conceitos básicos de sua teoria e a identificação dos princípios dos direitos culturais foram ratificados em

seu *Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: a Representação de Interesses e Sua Aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura*. Contudo, o enfoque dessa obra é outro, pois a preocupação central aqui foi analisar no histórico do direito brasileiro de que forma foi prevista a representação autônoma de interesses dentro do segmento cultural e como essa relação se modificou com o regime democrático, tendo em vista que a gestão cultural do país em muito esteve associada à participação das elites intelectuais na definição de políticas para o setor.

Ao analisar a estrutura e o funcionamento do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) – hoje em vias de transformação –, o autor chega à conclusão de que a democratização do país não significou mudança paradigmática nas deliberações dos órgãos de representação do setor cultural, cujas práticas aristocráticas de disputa pelo poder e na definição das políticas públicas da área são desvirtuadas de seus propósitos legislativos. De certa forma, a obra antecipa o atual debate sobre a implantação da arquitetura político-jurídica do Sistema Nacional de Cultura, cujo embrião encontra no Pronac da Lei Rouanet, e sai em defesa de uma maior participação dos demais entes federados, municípios e Estados-membros. Essa participação pede ações e programas nos quais haja atribuições e responsabilidades sob a tutela de seus interesses de forma coordenada com a União, pugnando pela organização da representação da comunidade, de diferentes formas, ao definir e fiscalizar as políticas culturais, bem como por um suporte pecuniário estável que torne possível o cumprimento dos deveres estatais para com a cultura.

Paranapiacaba, Santo André, SP, 2010.
Foto: Humberto Pimentel



Destaca-se também na literatura jurídica nacional o livro *Ordenação Constitucional da Cultura*, do constitucionalista José Afonso da Silva. Além de um capítulo introdutório sobre os conceitos gerais e as relações entre Constituição, cultura, valores e direito, o autor, com base nos referenciais das constituições brasileiras anteriores, da atual e de algumas outras de vários países do mundo, busca definir os fundamentos constitucionais da cultura e o papel do Estado brasileiro em assegurar os direitos culturais.

Muito embora não os defina, ele se esforça no sentido de identificar quais são os direitos culturais, alicerçado na ideia de uma ordenação constitucional da cultura como organização de normas jurídicas pertinentes à temática. Daí porque, ao especificá-los, vai detalhar, em outras partes de sua obra, cada um desses direitos, em particular a liberdade de expressão cultural, o direito ao patrimônio cultural protegido, a regulamentação das atividades e profissões culturais, os direitos autorais e algumas normas programáticas que versam sobre política cultural e o sistema de financiamento e apoio à cultura no país.

Assim como Humberto Cunha, o autor inclui em sua obra a análise dos direitos autorais, porém, ao contrário do primeiro, não inclui a proteção das obras intelectuais entre os direitos culturais, pois considera essa última categoria de bens jurídicos como direitos sociais, tais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia e o lazer, entre outros.

Outra contribuição não menos importante é a do jurista português Vasco Pereira da Silva, com *A Cultura a que Tenho Direito: Direitos Fundamentais e Cultura*, editada em 2007, na qual, sob uma concepção aberta e complexa de cultura, identifica as múltiplas normas do direito à cultura na Constituição portuguesa, assim como assinala dois níveis de proteção ao direito fundamental à cultura, que se aperfeiçoou nas sucessivas gerações de direitos fundamentais: uma dimensão subjetiva e outra dimensão objetiva.

Auditório Ibirapuera, São Paulo, SP, 2010. Foto: Humberto Pimentel

O direito cultural também é objeto de atenção do germânico Peter Häberle em *El Estado Constitucional*, obra que consolida as bases de sua teoria da Constituição como ciência cultural e o direito Constitucional da cultura. Sua área de concentração de interesse é o estudo comparado de diversas constituições do mundo. Nelas, percebe que, assim como nos documentos internacionais, existe uma concepção aberta de cultura que se referencia, em última instância, pela obrigatoriedade da persecução da axiologia constitucional, e também por uma Constituição de Estados democráticos que não pode prescindir da dimensão cultural dos valores sociais, e outra mais estrita, especial, que alberga as normas constitucionais relativas aos assuntos culturais, como os âmbitos da educação, das artes e da ciência.

Por fim, é certo que o levantamento das obras aqui delineadas em esboços gerais e indicativos não tem a pretensão de excluir outras tão igualmente importantes ou de afirmar que são únicas na abordagem do tema. Contudo, a seleção não foi aleatória, pois obedeceu ao critério de escolha de livros cujas características dessem unicidade ao tratamento jurídico da cultura e, por conseguinte, despertassem o interesse de pesquisadores, estudantes, docentes e dos profissionais e gestores da seara cultural, assim como também auxiliasse na busca de fontes daqueles que cotidianamente lidam com problemas jurídicos de toda ordem, pública ou privada, que envolvem a matéria.

Referências bibliográficas

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

_____. Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

HÄBERLE, Peter. El Estado constitucional. Buenos Aires: Astrea, 2007.

MONNIER, Sophie; FOREY, E. Droit de la culture. Paris: Gualino, 2009.

POINTIER, Jean-Marie; RICCI, Jean-Claude; BOURDON, Jacques. Droit de la culture. Paris: Dalloz, 1990.

RIOU, Alain. Le droit de la culture et le droit à la culture, Paris: ESF, 1996.

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

SILVA, Vasco Pereira da. A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura. Lisboa: Almedina, 2007.

SZABÓ, Imre. Cultural rights. Budapeste: Akadémiai Kiadó; Leiden: A.W. Sijthoff, 1974.

Rodrigo Vieira Costa

Advogado do escritório Melo, Aguiar, Ximenes e Medeiros Advogados Associados – MAXIME. Membro da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares no Ceará – RENAP-CE. Mestrando em direito constitucional da Universidade de Fortaleza. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza. Professor de direitos culturais da Faculdade de Direito Christus, Fortaleza, CE. Membro da Rede Nacional de Formação de Pesquisadores em Políticas Culturais – Políticas Culturais em Rede.
E-mail: direitoarteecultura@yahoo.com.br

Conheça os números anteriores da Revista Observatório Itaú Cultural, disponíveis em PDF para download no site do Observatório Itaú Cultural: http://www.itaucultural.org.br/index.cfm?cd_pagina=2798.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 10 – Cinema e audiovisual em perspectiva: pensando políticas públicas e mercado
Esta edição trata das políticas para o audiovisual no Brasil e passa por temas como distribuição, mercado, políticas públicas para o audiovisual, direitos autorais e gestão cultural, novas tecnologias, além de trazer texto de Silvio Da-Rin, ex-secretário do Audiovisual. Parte dos artigos é de ganhadores do Prêmio SAV e do Programa Rumos Itaú Cultural Pesquisa: Gestão Cultural 2007-2008.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 9 – Novos desafios da cultura digital
As novas tecnologias transformaram a indústria cultural em todas as suas fases, da produção à distribuição, assim como o acesso aos produtos culturais. Em 12 artigos, esta edição discute as questões que a era digital impõe à indústria cultural, os desafios que permeiam políticas públicas de inclusão digital, a necessidade de pensar os direitos autorais, e como trabalhar a cultura na era digital. Traz entrevista com Rosalía Lloret, da Rádio e TV Espanhola, e Valério Cruz Brittos, professor e pesquisador da Unisinos, sobre convergência das mídias e televisão digital, respectivamente.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 8 – Diversidade cultural: contextos e sentidos
Esta edição é dedicada à diversidade. Na primeira parte, são explorados diversos aspectos culturais do país – aspectos que estão à margem da vivência e do consumo usual do brasileiro – e como as políticas de gestão cultural trabalham para a assimilação e preservação deles, de modo que não causem fortes impactos na dinâmica social.
A segunda parte da revista é composta de artigos escritos por especialistas em cultura e tem como fio condutor a discussão sobre a sobrevivência da diversidade cultural em um mundo globalizado.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 7
A Lei Rouanet é o tema do sétimo número da revista *Observatório Itaú Cultural*. Nesta edição, os autores discutem diversos aspectos e consequências dessa lei: a concentração de recursos no eixo Rio-São Paulo, o papel das empresas estatais e privadas, o incentivo fiscal. O ministro da Cultura, Juca Ferreira, comenta em entrevista a lei e as falhas do atual modelo. O propósito deste número é apresentar ao leitor as diversas opiniões sobre o assunto para que, ao final, a conclusão não seja categórica; o setor cultural é tecido por nuances, portanto há que pensá-lo como tal.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 6
O gestor cultural é uma profissão que, no Brasil, ainda não atingiu seu pleno reconhecimento. A sexta revista *Observatório Itaú Cultural* é dedicada a expor e debater esse tema. Neste número, há uma extensa indicação bibliográfica em português, além de artigos e entrevistas com professores especializados no assunto. A carência profissional nesse meio é fruto da deficiência das políticas culturais brasileiras, quadro que começa a se transformar com a maior incidência de pesquisas e cursos voltados à formação do gestor.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 5

A quinta revista é resultado do seminário internacional A Cultura pela Cidade – uma Nova Gestão Cultural da Cidade, organizado pelo Observatório Itaú Cultural. A proposta do seminário foi promover a troca de experiências entre pesquisadores e gestores de Brasil, Espanha, México, Canadá, Alemanha e Escócia, que utilizaram a cultura como principal elemento revitalizador de suas cidades. Nesta edição, além dos textos especialmente escritos para o seminário, estão duas entrevistas para a reflexão sobre o uso da cultura para o desenvolvimento social: uma com Alfons Martinell Sempere, professor da Universidade de Girona, e outra com a professora Maria Christina Barbosa de Almeida, então diretora da biblioteca da ECA/USP e atual diretora da Biblioteca Mário de Andrade. A revista nº 5 inaugura a seção de crítica literária, com um artigo sobre Henri Lefebvre e algumas indicações bibliográficas. Para encerrar a edição, há o texto sobre a implantação da Agenda 21 da Cultura.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 4

O que é um indicador, como definir os parâmetros de uma pesquisa, como usar o indicador em pesquisas sobre cultura? A quarta revista *Observatório Itaú Cultural* trata desses assuntos por meio da exposição de vários pesquisadores e do resumo dos seminários internacionais realizados pelo Observatório no fim de 2007. Ao final da revista, há um texto da ONU sobre patrimônio cultural imaterial.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 3

A terceira revista *Observatório Itaú Cultural* discute políticas para a cultura, relata a experiência do Programa Rumos Itaú Cultural Pesquisa: Gestão Cultural e os seminários realizados nas regiões Norte e Nordeste do país para a divulgação do edital do programa. A segunda parte da revista traz artigos que comentam casos específicos de cidades onde a política cultural transformou a realidade da população, a experiência do Observatório de Indústrias Culturais de Buenos Aires e uma breve discussão sobre economia da cultura.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 2

O segundo número da revista é dividido em duas partes: a primeira trata das atividades desenvolvidas pelo Observatório, como as pesquisas no campo cultural e o Programa Rumos, e traz resenha sobre o livro *Cultura e Economia – Problemas, Hipóteses, Pistas*, de Paul Tolila. A segunda parte é composta de diversos artigos sobre a área da cultura escritos por especialistas brasileiros e estrangeiros.

Revista Observatório Itaú Cultural nº 1

Esta revista inaugura as publicações do Observatório Itaú Cultural. Criado em 2006 para pensar e promover a cultura no Brasil, o Observatório realizou diversos seminários com esse intuito. O primeiro número da revista é resultado desses encontros. Os artigos discutem o que é um observatório cultural, qual sua função, como formular e usar dados para a cultura, as indústrias culturais. A edição também comenta experiências de outros observatórios.

Itaú Cultural
ISO 9001
PROGRAMAÇÃO
SGS
LEI DE INCENTIVO À CULTURA
MINISTÉRIO DA CULTURA

itaú cultural avenida paulista 149 [estação brigadeiro do metrô] fone 11 2168 1777 atendimento@itaucultural.org.br www.itaucultural.org.br twitter.com/itaucultural youtube.com/itaucultural